



UNIVERSITÉ DE NANTES

UNIVERSITÉ DE NANTES

INSTITUT D'ÉCONOMIE ET DE MANAGEMENT DE NANTES – IAE

ÉCOLE DOCTORALE DROIT, ÉCONOMIE, GESTION, ENVIRONNEMENT, SOCIÉTÉ ET
TERRITOIRES (DEGEST)

Année 2012

N° attribué par la bibliothèque

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

La gestion des temps et des délais dans les services publics municipaux

THÈSE DE DOCTORAT

Discipline : Sciences de gestion

*Présentée
et soutenue publiquement par*

Caroline TAHAR

Le 22 novembre 2012, devant le jury ci-dessous

Directeur de thèse : Monsieur François MEYSSONNIER, Professeur à l'Université de Nantes

Rapporteuses : Madame Dominique BESSIRE, Professeure à l'Université d'Orléans
Madame Véronique MALLERET, Professeure à HEC Paris

Examineurs : Monsieur Benoît JOURNÉ, Professeur à l'Université de Nantes
Monsieur Gérald NARO, Professeur à l'Université de Montpellier 1
Monsieur Yves SALÉRY, Associé Directeur de KPMG secteur public



Lemna

L'Université n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans la thèse, ces opinions devant être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je souhaiterais remercier tout particulièrement mon directeur de thèse, Monsieur François Meyssonier, pour son aide, ses conseils avisés et sa disponibilité.

J'adresse également mes remerciements à Mesdames Bessire et Malleret, qui me font l'honneur d'être rapporteuses de ce travail doctoral, ainsi qu'à Messieurs Journée, Naro et Saléry, qui ont accepté d'être membres de mon jury de thèse.

Merci aussi aux personnes qui m'ont accueillie sur mes terrains d'étude et m'ont accordé du temps. Il m'est impossible de les citer toutes. Je souhaiterais, toutefois, exprimer ma reconnaissance à Jean-Yves et à Bernard, qui m'ont fait confiance dès le début de cette aventure. J'adresse un merci tout particulier à Aude-Marie, pour son aide précieuse, les nombreuses portes qu'elle m'a ouvertes ainsi que pour les bons moments passés ensemble.

Mes remerciements vont également à mes collègues du groupe de recherche en contrôle de gestion pour les échanges que nous avons eus au sujet de ce travail doctoral. Toutefois, je remercie tout particulièrement Dominique Barbelivien et Laetitia Monnier-Senicourt pour les nombreuses discussions qui ont fait avancer ma réflexion, mais également Dragos Zelinski, pour ses conseils et la relecture de ces pages. Un grand merci aussi à Lionel Lemiale, pour la compréhension dont il a fait preuve au niveau de l'organisation de mon emploi du temps. Merci à Sophie Belan pour son aide précieuse dans les derniers jours de rédaction ainsi qu'à Jane Bayly. J'adresse également mes sincères remerciements à Werner Wögerbauer pour ses conseils, son écoute et ses histoires d'aviateurs et de bouillottes.

Je remercie aussi mes « *camarades de classe* » de l'école doctorale, grâce à qui je suis retournée du côté étudiant de la force, tout particulièrement Véronique Bossard-Préchoux pour son aide dans la dernière ligne droite et Aurélien Bargain pour sa désormais légendaire vigilance. Un grand merci aussi à Anne-Claire Covain pour son dynamisme, son efficacité et sa bonne humeur. Je suis également reconnaissante à deux de mes étudiants, Johanna Le Gallic et Pierre Thomas qui m'ont, à leur manière, aidée dans ce travail.

Je souhaite également exprimer ma gratitude aux nombreux anonymes du net qui se cachent derrière des pseudos parfois folkloriques. Grâce à leurs contributions sur les

forums de discussion, j'ai pu résoudre de nombreux problèmes techniques liés à l'utilisation de Word ou de Zotero.

Enfin, merci à mes proches : mon mari, Jean-Noël, pour son soutien, son écoute et ses conseils, et mes enfants, Clara et Lionel, pour la compréhension dont ils ont fait preuve. Pendant ces trois années, la gestion du temps a également été leur quotidien, et pas uniquement d'un point de vue théorique. C'est à eux que je dédie ces pages.

Sommaire

Remerciements.....	I
Sommaire	III
Introduction	1
Première partie : Contexte et cadre de la recherche.....	19
Chapitre 1 : La gestion des temps dans les services : un état de l'art.....	21
1. La dimension temporelle de la gestion.....	22
2. Temps et délais dans la coproduction de services.....	38
3. Les modes de gestion des temps dans les services aux consommateurs	54
Synthèse chapitre 1.....	65
Chapitre 2 : La place de la gestion des temps dans la modernisation des services publics.....	67
1. La nature spécifique du service public	67
2. Réformes et modernisation de la gestion publique.....	80
3. Les modes de gestion des temps dans les services publics rendus aux usagers.....	93
Synthèse chapitre 2.....	111
Chapitre 3 : Terrain, problématique et organisation de la recherche.....	113
1. La mairie, service public de proximité au cœur du temps du quotidien	113
2. La conception de la recherche.....	131
Synthèse chapitre 3.....	154
Seconde partie : Résultats et enseignements de la recherche	155
Chapitre 4 : Une recherche-intervention menée dans une ville de taille moyenne	157
1. L'accueil du public et le guichet unique : l'émergence de la temporalité.....	157
2. La <i>gestion de la demande</i> : la nécessaire prise en compte du point de vue de l'utilisateur.....	171
3. La régie de l'eau et de l'assainissement : gérer le temps de l'utilisateur pour accroître la valeur du service	187
Synthèse chapitre 4.....	205

Chapitre 5 : L'étude des modalités de gestion des temps dans cinq mairies innovantes	207
1. L'établissement d'un passeport.....	207
2. Le prêt de documents en bibliothèque	218
3. Une prestation émergente : l'accueil téléphonique de premier niveau	240
Synthèse chapitre 5.....	267
Chapitre 6 : Apports pratiques et théoriques en matière de contrôle de gestion du temps.....	269
1. Agir sur les temps et les délais	269
2. Contrôler et mesurer : les temps et les délais au cœur du contrôle de la qualité de service	281
3. Piloter : le système de pilotage de la performance temporelle	288
Synthèse chapitre 6.....	301
Conclusion.....	303
Bibliographie	317
Annexes.....	333
Table des matières	357
Tables des illustrations.....	363

Introduction

« *Le luxe le plus recherché et le plus inaccessible : le temps.* »

Pierre Assouline, *Les invités*

« *Parce qu'on rêve tous de gagner du temps* », ce message issu de la campagne publicitaire 2011 d'Aéroports de Paris illustre bien le sentiment de manque de temps qui caractérise notre époque. Nous sommes tous pris dans cette accélération dont fait état Rosa (2010) dans son ouvrage *Accélération, une critique sociale du temps*. Qu'il s'agisse de la technologie, du changement social ou du rythme de travail ou de vie, tout semble devenir toujours plus rapide. Le sentiment de manquer de temps qui en découle est encore accentué par l'idée que le temps est à soi et qu'on ne veut pas le perdre (Viard, 2003b), il est précieux.

De nombreuses entreprises de service ont compris cette aspiration à gagner du temps. Pour y répondre, elles mettent en place de nouvelles organisations, développent de nouveaux outils et créent parfois de nouveaux services. Qu'elles appartiennent au secteur de la grande distribution (développement du *drive*, des caisses automatiques, du *self-scan*, etc.), du transport aérien (le *pass-frontière ultra rapide* d'Aéroports de Paris), des loisirs (le *fast-pass* de Disneyland), de l'hôtellerie (le *contrat satisfaction quinze minutes* d'Ibis), elles ont fait du temps un puissant argument commercial. Certaines sont même parvenues à transformer cette contrainte en réelle opportunité.¹

Cependant, malgré l'importance croissante de la gestion opérationnelle des temps et des délais dans les activités de services, la recherche académique ne propose pas de vision unifiée de cette question. Ainsi, de nombreux travaux de marketing concernent l'impact de la perception du temps sur la satisfaction du consommateur (valeur pour le client), des recherches en contrôle de gestion s'intéressent au temps de la main d'œuvre (coût pour le prestataire), mais peu d'auteurs font le lien entre ces deux aspects d'une même question. Pourtant, concilier les deux permettrait d'aborder un nouvel aspect de la gestion du couple coût-valeur

¹ Ainsi, en répondant à une demande de gain de temps, les distributeurs alimentaires pionniers dans le développement du *drive* gagnent des parts de marchés (dépêche AFP du 13 septembre 2011).

C'est ce que nous nous proposons de faire dans notre travail doctoral. Nous nous intéressons donc à la gestion du couple coût-valeur à travers la variable temps dans les activités de service. Il nous semble essentiel de proposer un cadre d'analyse du contrôle de gestion des temps et des délais dans les activités de services.

Nous allons maintenant présenter notre objet de recherche (1). Puis nous précisons le cadre conceptuel dans lequel s'inscrit notre travail (2). Nous expliquerons ensuite la démarche méthodologique que nous avons suivie (3). Enfin nous présenterons le plan qui organise notre réflexion (4).

1. Présentation de l'objet de recherche

Nous avons choisi de nous intéresser à une dimension centrale pour l'ensemble des activités de services, il s'agit de la gestion du temps. (1.1). Nous situons notre recherche dans le champ des services publics et plus précisément, les services municipaux (1.2). Du fait de leur proximité avec leurs usagers, ils sont particulièrement concernés par la question du temps. Cela nous conduira à préciser notre problématique (1.3).

1.1. La centralité du temps dans la coproduction du service

Avant d'expliquer en quoi le temps est un élément central pour les activités de service, nous allons préciser la notion de service à laquelle nous nous référons.

En effet, il n'est pas très aisé de définir un service. Différents auteurs s'y sont employés. Gadrey (2003) considère que les activités de service sont définies de manière négative par opposition aux activités agricoles et industrielles. Lovelock (1991) les définit comme des actions, des processus et des prestations. Vargo et Lusch (2004) en fournissent également une définition très large. Les évolutions récentes de la *Service Dominant Logic* dont ces deux auteurs sont à l'origine aboutit même à nier l'existence d'une distinction entre un bien et un service. La diversité de ces conceptions du service témoigne d'une véritable difficulté à appréhender les changements profonds dont font l'objet les économies occidentales. Il nous semble que ce n'est pas l'objet de la transaction mais le rôle du consommateur qui permet de distinguer un service d'un bien (Langeard et Eiglier, 1987). En effet, prestataire et consommateur coproduisent le service.

C'est cette coproduction avec le client qui fait de la gestion du temps un élément si important pour les activités de services. Du fait de cette particularité, durant la délivrance d'une prestation, l'entreprise doit gérer à la fois une relation et des opérations. C'est pour cette raison que, comme Meyssonier (2012), nous considérons que la gestion du temps et des délais est l'élément central de la délivrance de la prestation.

« Le temps est à la fois un input (ressource consommée) et un output (prestation délivrée) dans les activités de service. Le temps est une source de coût (rémunération de la main d'œuvre) mais également une source de revenus (quand le service est facturé à la durée). Le temps est un élément de non qualité, facteur de destruction de valeur pour le client (quand il s'agit d'un temps d'attente ou d'une durée trop longue de délivrance de la prestation) mais aussi de qualité perçue, contribuant à créer de la valeur pour le client (quand le personnel de contact s'adapte aux demandes de la clientèle et gère la relation autant que les opérations au rythme et en fonction des attentes de la clientèle). » (Meyssonier, 2012)

La mise en place « *d'instrumentation de gestion interne consacrée à la gestion des temps et des délais* » (Meyssonier, 2012) est donc, dans le secteur des services, un important levier de performance. Nous avons donc choisi de nous intéresser aux pratiques de contrôle de gestion opérationnel relatives à la gestion du temps et des délais. Pour cela, nous avons mené un travail de recherche dans un champ peu exploré en contrôle de gestion : les services publics municipaux.

1.2. Le temps, une contrainte de gestion pour des services publics en quête de performance

Souvent critiqués sur leurs délais de traitement et d'attente, de plus en plus de services publics s'intéressent à la question du temps et aux attentes de leurs usagers dans ce domaine. Ainsi l'Assurance maladie, dans le cadre de la COG 2010-2013², se fixe des objectifs en matière de réduction des délais d'attente à l'accueil, de réponse aux courriers mais également pour le traitement des dossiers et du versement des

² Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAMTS pour la période 2010-2013.

prestations. Au-delà de cet exemple particulier, cette préoccupation se généralise dans les services publics, qu'ils soient nationaux ou locaux.

En effet, ils sont nombreux à s'engager dans des démarches d'amélioration de la qualité de service rendue à l'utilisateur (démarches plus ou moins formalisées) au sein desquelles la notion de temps (horaires et délais) occupe une place importante. En 2010, le rapport parlementaire Cornut-Gentile préconise la mise en place et la publication régulière d'indicateurs, dont une grande partie concerne la gestion du temps.

Des collectivités locales se sont également engagées dans des démarches de ce type. Cependant, le contexte économique actuel leur impose d'améliorer leurs résultats (dont la qualité de service), tout en maîtrisant leurs dépenses. Guénoun et Saléry (2009) évoquent « *un véritable effet de ciseaux entre une attente croissante des usagers et une stagnation, voire une réduction de leurs ressources* ». Cette volonté de gérer les délais et les temps des usagers s'inscrit donc dans l'évolution actuelle des administrations vers plus d'efficacité et d'efficience.

Les mairies se prêtent parfaitement à une recherche en contrôle de gestion opérationnel des temps et des délais dans le cadre de la délivrance de prestations. Du fait de leur caractère généraliste, leur offre de services est très diversifiée. Ainsi, nous sommes tous concernés pour une raison ou une autre par la gestion municipale. Ses activités très variées : état civil, distribution de l'eau, assainissement, inscriptions à l'école primaire, gestion de bibliothèques ... De plus, cette offre est fréquemment enrichie par la création de nouvelles activités. En effet, si certaines d'entre elles sont liées à des compétences obligatoires, d'autres peuvent être créées grâce à la clause générale de compétence. De par cette variété de l'offre, les usagers des services municipaux sont également très divers.

De plus, la mairie est le service public de proximité par excellence, « *la porte d'entrée de l'administration* »³. Il n'est pas rare que des gens s'y rendent pour des démarches qui concernent d'autres administrations.

Du fait de ces caractéristiques (qui sont étroitement liées), les municipalités sont tout particulièrement concernées par le quotidien de leurs usagers et par les contraintes temporelles qui y sont liées. À l'instar de nombreuses entreprises de services, elles doivent gérer le temps de leurs usagers, tout en tenant compte de leurs propres contraintes.

³ Extrait d'un entretien avec le chargé de mission évaluation de la mairie de Nantes.

En étudiant la gestion des temps et des délais dans les services municipaux, nous abordons donc une question d'actualité qui intéresse à la fois les usagers et les managers publics. Les premiers souhaitent que leurs attentes soient satisfaites, les seconds cherchent à y répondre en maîtrisant les moyens publics dans un contexte économique difficile.

Nous allons maintenant préciser la problématique de notre travail doctoral et les questions de recherche qui en découlent.

1.3. La problématique

En nous intéressant à la gestion des temps et des délais, nous avons mis en évidence un besoin de transformation des modes de réponses actuels (Allard-Poesi et Maréchal, 2007) concernant la gestion du temps lors de la délivrance d'une prestation de service. D'un côté, le contrôle de gestion et la gestion de la production s'intéressent depuis toujours au temps du prestataire (ou plus exactement de sa main d'œuvre), à son coût et à la valeur qu'il crée (ou pas). De l'autre, il existe de nombreux travaux en marketing sur le rôle du temps dans l'action du client (Bergadaà, 1988, 1989 et 1990), sur la perception du temps par le consommateur de services (Maister, 1985 ; Dubé-Rioux *et al.*, 1989 ; Durrande-Moreau, 1994 ; Taylor, 1994 ; Leclerc *et al.*, 1995). Il y est question de la satisfaction qu'il engendre, de qualité perçue et donc de valeur pour le client, ou de l'insatisfaction créée, donc de son coût. Cependant, alors que le consommateur est coproducteur du service, il existe très peu de travaux qui font le lien entre son temps et celui du prestataire lors du processus de délivrance du service (Womack et Jones, 2005 ; Goureaux et Meyssonier, 2011). Cependant, la question du temps n'y est pas centrale. Il nous semble que l'articulation des temps peut permettre d'améliorer la valeur du service pour l'utilisateur tout en maîtrisant le coût pour la collectivité, c'est-à-dire en tenant compte des contraintes financières. La performance étant « *le rapport entre valeur produite (besoins satisfaits) et coûts encourus (ressources consommées)* » (Lorino, 1997), notre question de recherche est la suivante :

Comment améliorer la performance publique par la gestion opérationnelle du temps ?

Cela nous conduit à formuler trois questions plus précises :

Quels sont les fondements et les modalités de la gestion du temps dans les services publics municipaux ?

Quelles sont les modalités et les perspectives du contrôle des temps et des délais dans les services publics municipaux ?

Comment améliorer le pilotage de la performance temporelle dans les services publics municipaux ?

Ainsi, à la fin de cette thèse, nous serons en mesure de proposer des leviers pour réduire les délais d'attente et de délivrance. Nous ferons également des préconisations destinées à améliorer le contrôle et la mesure des temps et des délais. Nous proposerons ensuite un outil de pilotage de la performance temporelle.

Au-delà de l'intérêt pratique (pour les usagers et les managers publics) évoqué précédemment, les enseignements issus de notre recherche devraient apporter une contribution à deux débats d'actualité dans le domaine du contrôle de gestion. Le premier a trait à l'évolution du contrôle de gestion (Fiol et Bouquin, 2007) et à ses frontières. Le second concerne la gestion du couple coût-valeur (Malleret, 2009).

Nous allons maintenant décrire le cadre conceptuel dans lequel s'inscrit notre travail doctoral.

2. Le cadre conceptuel

Pour répondre à ces questions, notre recherche s'inscrit dans une conception élargie du contrôle de gestion (2.1). De ce fait et afin d'avoir une compréhension complète de notre objet de recherche, nous ferons quelques emprunts à d'autres disciplines telles que le marketing, le droit public et la sociologie (2.2).

2.1. Une vision élargie du contrôle de gestion

Le terrain choisi appartenant au service public, une clarification par rapport à l'évaluation des politiques publiques s'impose (Gibert, 2010). La question de la gestion du temps dans les services publics peut être étudiée soit sous l'angle traditionnel du management public et de l'évaluation des politiques publiques, soit sous dans une optique de contrôle de gestion. Plusieurs textes juridiques précisent ces deux notions.

« **L'évaluation d'une politique publique** a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». (Décret du 22 janvier 1990)

« **L'évaluation d'une politique** a pour objectif d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. » (Décret du 18 novembre 1998)

« **Le contrôle de gestion** est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus. » (Circulaire du 21 juin 2001)

Encadré 1 : évaluation des politiques publiques et contrôle de gestion

La première orientation concerne principalement le niveau macro-économique. Elle s'intéresse aux *impacts* des décisions politiques (Gibert, 2010), au *macro-rendement* (Heintzmann et Marson, 2005).

La seconde est centrée sur les résultats au niveau micro-économique, au *micro-rendement* (Heintzmann et Marson, 2005). Elle s'intéresse donc à la qualité de service, à la satisfaction de l'utilisateur, mais également aux moyens mobilisés. Cette approche, issue du *New Public Management*, a pour objectif d'améliorer l'efficacité de la gestion des services publics. C'est cette seconde orientation que nous avons choisie, celle d'une thèse en contrôle de gestion.

En effet, dans ce travail doctoral, nous n'étudions pas la pertinence des actions politiques par rapport à la société et au citoyen, mais la qualité de service pour l'utilisateur. En effet, ce n'est pas l'impact ou l'efficacité socio-économique des politiques menées qui nous intéresse mais l'efficacité du mode de délivrance des prestations. La gestion opérationnelle des temps et des délais ainsi que l'instrumentation qui s'y rattache sont au cœur de notre recherche. Et même si nous avons rencontré des élus, ce n'est pas leurs choix qui nous intéressent, mais la manière dont les managers de terrain les déclinent concrètement dans les services et les techniques et outils de gestion du temps qu'ils développent. Nous nous plaçons ainsi dans une conception du management public que Zampiccoli (2011) qualifie de management des organisations publiques. Elle s'intéresse au système productif de l'organisation et à l'amélioration de son efficacité. Pour cette raison, nous mobiliserons principalement des travaux relatifs au management des services et au contrôle de gestion.

Cependant, c'est dans une vision élargie et renouvelée du contrôle de gestion que notre travail doctoral s'inscrit. Elle va au-delà de la définition classique donnée par Anthony

(1988). Cette conception se limite pas à la dimension financière de la discipline et s'intéressant aux aspects opérationnels. Les travaux de Simons (1994, 1995a et 1995b) et, plus encore, de Otley vont dans ce sens.

*« Les systèmes de contrôle de gestion sont des systèmes formalisés ou des procédures que les managers utilisent pour maintenir ou modifier la configuration des activités organisationnelles. »*⁴(Simons, 1995b)

Otley (1999) précise et prolonge la conception de Simons. S'il considère qu'il était peut-être nécessaire de se concentrer dans un premier temps sur ce qu'il appelle le « *cœur du contrôle de gestion* » (dimension financière du contrôle de gestion, éléments communs à toutes les organisations), il estime qu'il « *est maintenant nécessaire* [pour le contrôle de gestion] *d'accorder plus d'attention à des éléments négligés comme la stratégie et les opérations.* »⁵ Nous sommes convaincue de la nécessité de cette évolution. En effet, comme Ferreira et Otley (2009), nous considérons qu'il est nécessaire de construire des systèmes de pilotage de la performance (*performance management systems*) capables d'appréhender le pilotage de la performance dans sa globalité.

Aussi entre la dimension financière du contrôle de gestion (mesure de la performance financière globale, contrôle des résultats) et sa dimension opérationnelle (amélioration de la qualité des gestions locales, aide à la décision et contrôle des comportements), nous avons choisi d'inscrire notre travail dans la seconde. En effet, comme Meyssonier (2012), nous considérons que les pratiques de contrôle de gestion opérationnel présentent des spécificités peu explorées dans les activités de service.

De ce fait, nous nous intéressons aux pratiques et aux outils utilisés dans les services pour améliorer leur efficacité lors de la délivrance de la prestation, qu'ils aient été mis en place par des contrôleurs de gestion ou par des managers de terrain.

Il nous semble cependant nécessaire de nous intéresser également aux outils qui, bien qu'améliorant la performance de l'organisation, ne relèvent pas « *officiellement* » du contrôle de gestion. En effet, nous partageons le point de vue de Meyssonier (2012) selon lequel il est essentiel, « *si on veut dépasser une vision étriquée du contrôle de*

⁴ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : "Management control systems are the formal, information-based routines and procedures managers use to maintain or alter patterns in organizational activities." (Otley, 1999, p.364)

⁵ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : « *It is now necessary to pay more attention to the neglected elements of strategy and operations* ».

gestion, d'intégrer à la réflexion toute l'instrumentation servicielle qui façonne largement les comportements et les représentations ».

De plus, il nous semble peu pertinent d'occulter certains outils sous prétexte qu'ils sont traditionnellement rattachés à d'autres domaines de la gestion tels que le marketing. En effet, le contrôle de gestion des services doit comprendre le contrôle de la qualité de service (Löning *et al.*, 2008). Celui-ci ne peut se limiter au seul point de vue du prestataire (qualité servie) mais doit également s'intéresser à celui du consommateur (qualité perçue).

Nous partageons le point de vue d'Otley (1999) selon lequel le contrôle de gestion ne doit pas s'arrêter aux frontières de l'entreprise. Il doit prendre en compte son environnement et, en premier lieu ses clients. À ce sujet il précise :

« Il est nécessaire de s'intéresser au contexte extérieur de l'organisation, au lieu d'être uniquement concerné par les activités internes. L'analyse des concurrents est importante, mais la valeur délivrée par l'organisation à ses consommateurs est plus centrale encore. Une orientation des processus centré sur les chaînes de valeur est nécessaire pour compléter l'approche verticale et hiérarchique du contrôle qui a longtemps prévalu dans la littérature. »⁶

Dans cette conception, le contrôle de gestion doit s'intéresser tout particulièrement à la valeur pour les clients (Malleret, 2009), ainsi qu'aux activités et aux processus qui contribuent à la créer (Cauvin et Neunreuther, 2009).

En nous inscrivant dans cette conception élargie du contrôle de gestion, nous avons réalisé des emprunts à d'autres disciplines.

2.2. Des emprunts à d'autres disciplines

Ces emprunts n'altèrent en rien l'orientation de notre recherche. Bien au contraire, selon (A. Hatchuel, 2000), « *la gestion est une discipline qui doit être pensée comme un carrefour* ». En effet, nous allons voir que des éléments de marketing, de droit et de sociologie permettent d'éclairer certains aspects de notre recherche.

⁶ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : « *There is a need to focus on the external context within which the organization is set, rather than just being concerned with internal activities. Competitor analysis is clearly important, but even more central is the value that an organization is delivering to its customers. A process orientation that focuses on value chains is required to complement the vertical and hierarchical approach to control that has long dominated the literature.*

En effet, s'intéresser au point de vue de l'utilisateur nécessite l'utilisation de concepts et de théories issues du marketing. Dans le cadre d'une prestation de service, le marketing et les opérations de production sont indissociables (Langeard et Eiglier, 1987). Nous ferons donc référence aux travaux d'Eiglier et de Langeard relatifs au service et à sa fabrication, la *servuction*, au sein de laquelle le client occupe une place importante. Nous mobiliserons également les recherches de Berry, Parasuraman et Zeithaml sur la qualité de service (Parasuraman *et al.*, 1985 et 1988, Berry *et al.*, 1988). Nous nous intéresserons aux différents aspects de la qualité répertoriés dans le carré d'Averous (2004) : qualité voulue, servie, attendue et perçue et nous verrons qu'une gestion efficace doit prendre en compte ces différentes facettes. Nous distinguerons également la qualité technique du résultat de la qualité fonctionnelle de processus (Grönroos, 2007). En effet, la qualité perçue par le consommateur n'est pas uniquement liée au résultat final de la prestation. La manière dont la coproduction du service se déroule peut avoir un impact important sur cette perception. Les aspects temporels ont principalement des conséquences sur cette qualité fonctionnelle de processus.

De nombreux chercheurs (Maister, 1985 ; Dubé-Rioux *et al.*, 1989 ; Taylor, 1994 ; Durrande-Moreau, 1994, 1997; 1999 ; Leclerc *et al.*, 1995 ; Durrande-Moreau et Usunier, 1999) ont travaillé sur cette question. Ils ont mis en évidence les effets négatifs de l'attente et du retard sur la satisfaction du consommateur et sur son évaluation de la qualité de service. Il découle de leurs travaux de nombreuses préconisations destinées à agir sur la perception de l'attente par le consommateur.

Enfin, nous verrons que le temps n'a pas toujours la même valeur pour le consommateur. Elle dépend de l'usage qui en est fait. Nous mobiliserons donc la notion de valeur d'usage développée par les tenants de la *Service-Dominant Logic* (Vargo et Lusch, 2004, 2006a, 2006b, 2008a, 2008b; 2011 et Vargo *et al.*, 2008), même si nous ne partageons pas l'ensemble de leurs théories (notamment les prolongements récents de leurs travaux qui réfutent l'existence d'une différence entre biens et services).

Nous ferons également des emprunts au droit. Nous nous placerons dans le cadre défini par l'école de Bordeaux, celui du service public. Duguit (1911, p. 73) définit le service public comme « *toute activité dont l'accomplissement doit être assuré réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale* ».

Avec la notion de service public, c'est l'idée d'une administration prestataire de services qui apparaît. En effet, notre recherche ne porte pas sur le *management de la puissance publique* (Gibert, 1986), mais sur la *gestion du service public*. Cette nuance est importante et nous ramène à la distinction entre évaluation des politiques publiques et contrôle de gestion.

Nous retracerons les principales réformes qui se sont succédées pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion publique. Guénoun et Saléry (2009) évoquent à ce sujet « *un long processus d'institutionnalisation de la mesure de la performance* » dont la LOLF serait le « *point d'orgue* ».

De nombreux sociologues se sont également intéressés à ces réformes successives. Weller (1998 et 2010) a mis en évidence leur impact sur l'organisation du travail et sur les relations entre l'administration et ses usagers. Warin (1997) étudie la place des usagers dans les réformes de modernisation des services publics. Elles doivent permettre de prendre en compte leurs attentes. Pour lui (Warin, 1999), « *la satisfaction des usagers est devenu un indicateur de choix la performance publique* ». Jeannot (1998) s'intéresse également aux usagers du service public. Pour lui, le temps des services publics doit répondre à l'évolution de leurs attentes (2001).

Cette adaptation temporelle est d'autant plus nécessaire que notre rapport au temps connaît d'importants bouleversements. L'accélération des sociétés modernes (Rosa, 2010), la désynchronisation liée au passage à une économie de services (Puech et Boulin, 2007) sont à l'origine d'un sentiment d'urgence, de manque de temps. Pour Viard (2003a et 2003b), cette situation est accentuée par un sentiment nouveau d'appropriation du temps. Apparu au cours du XX^e siècle, ce sentiment est lié à un processus d'individualisation et au développement des loisirs. Ces évolutions contribuent à accroître la valeur du temps et renforcent les attentes des usagers dans ce domaine.

Nous allons maintenant présenter l'organisation de notre recherche et la démarche méthodologique que nous avons suivie.

3. L'organisation de la recherche et la démarche méthodologique

Notre recherche comprend deux volets : une recherche-intervention menée dans une ville de taille moyenne (3.1) et une analyse des pratiques de cinq municipalités innovantes en matière de gestion du temps(3.2). Ces deux volets sont complémentaires :

le premier s'intéresse à la prise de conscience par des décideurs publics de la nécessité de gérer le temps, le second étudie les pratiques de communes innovantes en matière de gestion du temps.

Nous allons également présenter succinctement notre démarche méthodologique. Elle sera explicitée plus précisément dans le chapitre 3.

3.1. Une recherche-intervention

À l'origine, cette recherche-intervention au sein d'une ville moyenne (la ville de S), avait pour objectif de mesurer l'amélioration de la valeur créée pour les usagers liée à la mise en place d'une nouvelle organisation de l'accueil (notamment grâce à la création d'un *guichet unique*). Elle ne s'intéressait pas particulièrement au temps.

Elle devait distinguer qualité fournie (mesurée grâce à des indicateurs internes) et qualité perçue (mesurée à partir d'enquêtes de satisfaction des usagers).

Durant la première phase de cette recherche nous avons donc étudié la qualité de service avant le projet de réorganisation de l'accueil du public. Nous devions procéder à une enquête comparable après la mise en place de cette nouvelle organisation afin de mettre en évidence une éventuelle amélioration de la qualité perçue par les usagers.

Au bout d'un an, le retard pris par ce projet a eu pour conséquence de transformer l'objet de l'étude, à la demande des responsables municipaux (cadres et élus), en un diagnostic de la qualité perçue par les usagers des services municipaux pour deux activités : l'accueil et la gestion des réclamations relatives à l'espace public.

La recherche ne s'est pas limitée aux frontières de l'intervention, elle s'est enrichie de nombreuses données internes recueillies durant dix-huit mois. Ainsi nous nous sommes également intéressée à une direction très avancée en matière de contrôle de gestion et contrôle de la qualité : la régie des eaux et de l'assainissement. De plus, cette intervention nous a permis d'étudier l'évolution globale de l'organisation, la mise en place de nouveaux processus et systèmes de contrôle.

A deux reprises, nous avons utilisé la technique du questionnaire pour mesurer la qualité perçue et les attentes (qualité attendue) des usagers de la mairie de S. La première enquête a concerné les personnes qui fréquentent les accueils municipaux. Elle a fait apparaître les attentes en matière de gestion du temps des usagers. Un an plus tard, nous avons interrogé les personnes qui ont déposé une réclamation relative à

l'espace public. Cette deuxième enquête a mis en évidence que les attentes temporelles ne sont pas constantes.

Pour les besoins de l'étude de ces deux activités (accueil et gestion des réclamations liées à l'espace public), nous avons également utilisé les techniques habituelles de la recherche qualitative : étude documentaire, observation non participante (dans les locaux accueillant le public et lors de réunions), entretiens semi-directifs et réunions de restitution des résultats.

Pour l'étude de la régie des eaux, nous avons utilisé uniquement des techniques qualitatives : recherche documentaire, entretiens semi-directifs, collecte d'informations internes et observation non participante. Cette partie de la recherche, en marge de l'intervention, a confirmé l'importance du contrôle de gestion du temps dans la qualité de service.

Ce premier volet de la recherche a fait prendre conscience aux élus et aux cadres municipaux de l'importance de la gestion du temps pour améliorer la qualité de service. En effet, persuadés que les usagers souhaitaient une simplification des démarches administratives, ils n'avaient pas conscience des attentes des usagers en matière de gestion du temps. Cette idée s'est précisée tout au long de cette recherche-intervention. Le second volet de notre recherche nous a permis d'apporter des réponses aux interrogations qu'a fait naître cette première partie sur les modalités de gestion des temps et des délais.

3.2. Une étude comparée des pratiques de cinq municipalités innovantes

Cette seconde phase avait pour objectif de comprendre comment des services municipaux peuvent s'organiser pour gérer les temps et les délais tout en tenant compte de leurs contraintes propres.

Une approche qualitative nous est apparue comme étant la manière la plus pertinente pour appréhender ces questions. En effet, nous nous sommes intéressée au « *pourquoi ?* » et au « *comment ?* » (Yin 1994) concernant des événements contemporains et des situations réelles dans toute leur complexité (Giordano, 2003b).

Nous avons donc identifié cinq municipalités très impliquées dans la gestion du temps et des délais et dont la qualité de service et l'innovation au service de leurs usagers est reconnue.

Parallèlement, la distinction entre services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux n'étant pas adaptée à notre recherche, nous avons distingué trois catégories de prestations municipales à destination de l'utilisateur, personne physique. Deux d'entre elles peuvent être qualifiées de classiques, ce sont les activités purement administratives et les offres de service au public. La troisième catégorie est encore émergente, il s'agit des relations avec les habitants. Pour chacune de ces catégories, nous avons choisi un exemple de prestation : la délivrance d'un passeport pour les activités purement administratives, le prêt de document en bibliothèque pour les offres de services au public et l'accueil téléphonique pour les relations aux usagers.

Nous avons étudié le mode de délivrance de chacune de ces prestations dans au minimum trois villes parmi les cinq identifiées précédemment. En effet, dans une des villes étudiées le passeport n'est pas délivré par la mairie mais par la préfecture de police. Par ailleurs, deux responsables de services ont refusé de nous donner accès au terrain.

Conformément aux recommandations de Yin, nous avons utilisé plusieurs techniques de collecte ou sources de données (« *sources of evidence* ») : l'étude documentaire externe, la collecte de données internes (tableaux de bords, grilles d'évaluation, etc.) l'observation non participante et l'entretien semi-directif. Du fait de la complexité des situations étudiées (Yin, 1994), nous n'avons pas utilisé la technique du questionnaire.

En plus des écrits de Yin, nous nous sommes également appuyée sur les travaux de Wacheux (1996), Thiétart, (1999), Demers (2003), Giordano (2003a et 2003b) et Kaufmann (2008).

Enfin, même si nous ne prétendons pas aboutir à une « *théorie enracinée* » *stricto sensu*, nous partageons certains points de vue qui s'y rattachent, notamment l'idée que les techniques de recherche ne sont pas une fin en soi mais un moyen au service de la créativité.

« Les techniques et les procédures, même nécessaires, restent des moyens pour atteindre une fin. Il ne s'agit pas de les utiliser, pas à pas, de façon rigide. Elles visent plutôt à fournir aux chercheurs un ensemble d'outils qui leur permet d'appréhender l'analyse avec confiance et d'augmenter la créativité qui, quoique innée chez nous tous, est souvent peu développée. » (Strauss et Corbin, 2004)

La manière dont nous avons préparé et réalisé nos entretiens (principal mode de collecte des données dans cette partie de la recherche) correspond parfaitement aux préconisations de Strauss et Corbin. En effet, conformément aux recommandations de Kaufmann (2008) et de Demers (2003), nous avons conçu une grille d'entretien plus comme le point de départ d'une discussion ouverte que comme un questionnement rigide. Conduits sur le modèle d'une discussion, certains entretiens ont largement dépassé les deux heures. Aucune des personnes interrogées ne s'est contentée de répondre strictement aux questions posées. Et si nous avons parfois été obligée de réorienter la discussion, nous avons rarement eu besoin de la relancer. Cette manière de procéder nous a permis d'obtenir des données d'une grande richesse. Débordant des questions préalablement préparées, les entretiens nous fait émerger des éléments inattendus qui ont fait avancer notre réflexion sur l'articulation des temps de l'utilisateur et du prestataire.

Ce volet de la recherche a permis d'apporter des réponses aux interrogations soulevées durant le premier volet de la recherche. Ainsi, nous avons pu identifier les moyens d'agir sur les trois orientations de la gestion opérationnelle des temps et des délais : améliorer l'accessibilité des services publics, réduire l'attente et raccourcir les délais de délivrance. De plus, nous avons distingué les objectifs du contrôle et de la mesure des temps et des délais, ainsi que les conditions de son efficacité. Enfin, elle nous a permis de construire un outil de pilotage de la performance temporelle.

Notre problématique étant précisée, le cadre conceptuel posé et l'organisation de la recherche annoncée, nous allons maintenant présenter le plan qui structure notre travail doctoral.

4. La présentation du plan

Notre thèse s'organise en deux parties, chacune comprenant trois chapitres. Le schéma suivant présente l'organisation de la thèse.

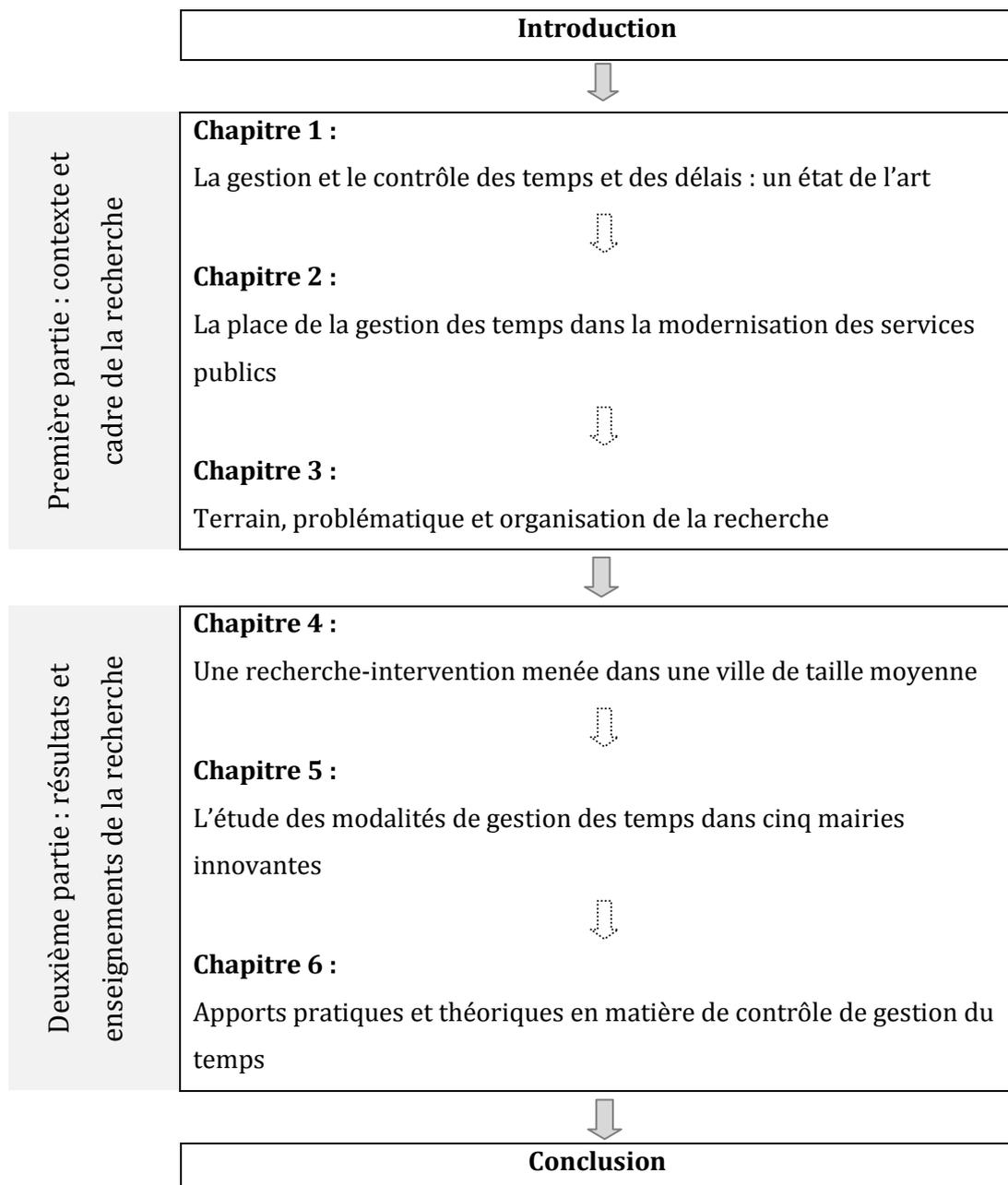


Figure 1: plan de la thèse

La première partie est consacrée à la présentation du contexte et du cadre de recherche. Dans le chapitre un, nous réalisons un état de l'art sur le thème du temps en gestion. Il s'agit d'une dimension commune à toutes les disciplines de gestion, cependant c'est sur le temps du management opérationnel que porte notre recherche. C'est un temps objectif par certains aspects, subjectif par d'autres. Nous détaillons également dans ce chapitre les modes de gestion des temps dans les services aux consommateurs.

Dans le chapitre deux, nous présentons le champ dans lequel s'inscrit notre travail doctoral, celui des services publics. Après avoir précisé le cadre juridique de cette notion et présenté les réformes dites de modernisation des services publics, nous précisons en quoi la gestion du temps peut contribuer à améliorer la performance publique.

Nous expliquons dans le chapitre trois pourquoi les mairies représentent un terrain adapté à notre sujet. Au cœur du temps du quotidien, elles sont particulièrement concernées par les aspirations croissantes de leurs usagers à gagner du temps. Dans ce chapitre, nous explicitons également l'architecture de notre recherche. Après avoir précisé notre problématique, nous détaillons les deux volets de notre recherche et justifions nos choix méthodologiques.

La deuxième partie présente les résultats et les enseignements de la recherche.

Le chapitre quatre est consacré à la recherche-intervention menée à S, une ville de taille moyenne. Notre intervention a fait prendre conscience aux décideurs publics que la gestion du temps peut améliorer la qualité de service et donc l'efficacité dans l'interface avec le client. A travers la variable temps, notre intervention a mis en évidence que le contrôle de gestion des délais doit prendre en compte toutes les dimensions de la qualité. Il ne doit pas se limiter à des mesures internes. En marge de l'intervention elle-même, l'étude de la régie de eaux de l'intercommunalité de S a confirmé ces deux idées.

Les résultats de l'étude des pratiques de cinq villes innovantes sont présentés dans le chapitre cinq. Ils concernent l'établissement d'un passeport, le prêt de document en bibliothèque et l'accueil téléphonique de premier niveau. La gestion de ces trois prestations, pourtant très différentes, présentent d'étonnantes similitudes en matière de gestion des temps et des délais. Les managers de terrain cherchent à optimiser la gestion horaire de leurs équipes. Ainsi, dans un contexte économique difficile, leur objectif est de redéployer le temps pour accroître l'efficacité des processus.

Enfin, nous présentons dans un chapitre six les apports pratiques et théoriques de notre recherche en matière de contrôle de gestion du temps. Ils concernent l'action sur les temps, leur mesure et le pilotage de la performance temporelle. Ainsi, nous mettons en évidence les leviers qui permettent de réduire les délais d'attente et de délivrance. Nous y faisons également des préconisations pour un contrôle des temps pertinent et efficace. Enfin, nous proposons un modèle combinant temps-coût et temps-valeur pour chacun des deux partenaires (usager et municipalité) permettant le pilotage de la performance temporelle.

Nous concluons ce travail doctoral par la mise en exergue de nos propositions à destination des praticiens et des chercheurs. Après avoir précisé les limites de ce travail, nous y présentons également nos perspectives de recherches futures.

PREMIÈRE PARTIE :
CONTEXTE ET CADRE DE LA RECHERCHE

Chapitre 1 :

La gestion des temps dans les services : un état de l'art

« *Etrange chose, vraiment, que le temps qui passe* » (Klein, 2009, p.39), ce mot, pourtant très courant, rassemble des notions diverses : le Nouveau Petit Robert 2010 de la langue française (Rey-Debove et Rey, 2010) propose treize acceptions pour le sens temporel de ce terme⁷, tandis que certaines langues asiatiques n'ont pas de terme équivalent. Ce dictionnaire les rassemble en trois ensembles reposant sur une même signification du mot temps : le temps considéré dans sa durée, le temps considéré dans sa succession (chronologie) et le temps dans les représentations psychiques ou intellectuelles. Cette dernière acception fait l'objet de nombreuses réflexions philosophiques sur la nature du temps. Klein écrit à ce sujet :

« Il a été longtemps considéré indépendamment de l'espace et fait [...] l'objet d'une controverse entre partisans de sa nature substantielle et partisans de sa nature relationnelle. Dans le premier camp, on trouve bien sûr Newton : le temps absolu de la mécanique, qui s'écoule uniformément sans relation à rien qui lui soit extérieur, est en effet l'une des incarnations du temps pensé comme substance. Dans le deuxième, on trouve à nouveau Leibnitz, ou encore Ernst Mach. Beaucoup plus loin dans le passé, il y a Lucrèce, qui ne croyait pas à l'existence d'un temps en soi [...] : « Le temps n'existe pas par lui-même, mais c'est des évènements eux-mêmes que découle le sentiment de ce qui s'est accompli dans le passé, de ce qui est présent, de ce qui viendra par la suite. » (Klein, 2009, p.39)

Il existe donc deux conceptions intellectuelles opposées du temps : celle d'un temps objectif, « *spatialisé* » (Zarifian, 2003), mesurable et homogène, le temps des physiciens, de Newton, et celle d'un temps subjectif, de nature relationnelle, le temps de la conscience.

La question du temps ne se pose pas uniquement à la philosophie et à la physique, elle concerne également l'économie et la gestion. En effet, pour Mumford (1950), la maîtrise

⁷ Il existe deux sens pour le mot temps : un sens temporel (le temps qui passe) et un sens météorologique (le temps qu'il fait). Nous nous intéressons à son sens temporel.

du temps a fait entrer les économies occidentales dans l'ère industrielle. En permettant de mesurer, contrôler et organiser le temps de travail des ouvriers, la généralisation de l'usage de l'horloge et du chronomètre est à l'origine de la production de masse :

« Quand on pense au temps, non comme à une succession d'expériences, mais comme à une collection d'heures, minutes et secondes, on prend l'habitude de l'augmenter ou de l'épargner. Le temps prit le caractère d'un espace clos : il pouvait être divisé, rempli, il pouvait même être prolongé par l'invention des instruments économisant le travail. » (Mumford, 1950)

Aujourd'hui, la maîtrise du temps demeure essentielle pour l'activité économique. Les différentes disciplines de gestion doivent donc en tenir compte, chacune à sa manière, qu'il soit objectif ou subjectif, qu'il corresponde à une chronologie ou à une durée. Mais s'il constitue une contrainte de gestion pour l'ensemble des organisations (Batsch, 2002), les entreprises de services sont particulièrement concernées par la gestion du temps du fait d'une caractéristique bien particulière : elles produisent leurs prestations conjointement avec le client. Pour cette raison, de nombreux modes de gestion des temps ont été mis en place dans les services aux consommateurs.

1. La dimension temporelle de la gestion

La gestion ne se conçoit pas sans référence au temps. Pour Batsch « *le temps peut [...] être traité comme une dimension transversale de toutes les disciplines de gestion* » (Batsch, 2002). Ainsi, si toutes les disciplines de gestion doivent prendre en compte le temps, chacune présente des spécificités dans sa manière d'appréhender cette notion. Nous avons ainsi distingué trois grandes approches en sciences de gestion : le temps de l'information comptable et financière, le temps de la décision stratégique et le temps du management opérationnel.

1.1. Le temps de l'information comptable et financière

Qu'elles soient privées ou publiques, toutes les organisations doivent rendre des comptes sur leur activité. Elles doivent donc tenir une comptabilité des opérations qui affectent leur patrimoine. Elle permet l'établissement de comptes annuels qui devront ensuite être approuvés et publiés. Cette obligation s'inscrit dans un cadre temporel bien

défini : l'exercice comptable. Le diagnostic financier réalisé à partir des documents comptables annuels s'appuie également sur des références temporelles.

1.1.1. L'obligation annuelle de rendre compte

L'activité d'une organisation est découpée en exercices comptables. À l'issue de chacune de ces périodes de douze mois, elle doit rendre compte de son activité. Ainsi, à la clôture de chaque exercice comptable, les entreprises privées doivent établir des comptes annuels réguliers et sincères donnant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise⁸. Elles doivent produire des documents de synthèse : bilan, compte de résultat, annexe et livre d'inventaire. Chaque année, les comptes, ainsi que la répartition du résultat, doivent être approuvés par l'assemblée générale des actionnaires dans les six mois qui suivent la date de clôture de l'exercice. Cette obligation se double d'un impératif fiscal. Pour cette raison l'Etat est également destinataire de ces documents. D'autres partenaires de l'entreprise (banques, fournisseurs, etc.) sont également intéressés par la consultation de ces documents.

« Toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant doit procéder à l'enregistrement comptable des mouvements affectant le patrimoine de son entreprise. Ces mouvements sont enregistrés chronologiquement.

Elle doit contrôler par inventaire, au moins une fois tous les douze mois, l'existence et la valeur des éléments actifs et passifs du patrimoine de l'entreprise.

Elle doit établir des comptes annuels à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire. Ces comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe, qui forment un tout indissociable. »

Encadré 2 : article L 123-12 du Code de commerce

L'établissement des comptes annuels doit impérativement s'inscrire dans le cadre temporel de l'exercice comptable et respecter le principe d'indépendance des exercices (également appelé principe de spécialisation ou d'autonomie des exercices). Dans le Mémento pratique Comptable Francis Lefebvre, il est précisé :

« Ce principe est en relation directe avec celui de la continuité. Les différents utilisateurs de l'information comptable (propriétaires, dirigeants, personnel, tiers

⁸ Article 9, alinéa 4 du Code de commerce.

et Etat) ont besoin d'informations périodiques. Il faut déterminer les résultats de la gestion passée de l'entreprise et prévoir les résultats futurs, et donc découper la vie continue des entreprises en exercices comptables. » (Lefebvre, 2011)

Certaines opérations (opérations d'inventaire) sont enregistrées à la date de clôture afin que les documents de synthèse correspondent parfaitement à l'exercice comptable. Les charges et les produits devant être affectés à l'exercice auquel ils se rattachent, des régularisations sont souvent nécessaires à l'aide des comptes suivants : produits constatés d'avance, charges constatées d'avance, produits à recevoir, charges à payer.

Autre conséquence du principe d'indépendance des exercices, l'enregistrement des amortissements s'appuie sur des calculs des dépréciations réalisés *prorata temporis*. Grâce à ces opérations, les comptes donnent une image fidèle de l'activité de l'année et du patrimoine de l'entreprise à la date de clôture. L'information financière ainsi obtenue doit faciliter la prise de décisions économiques et financières (Lefebvre, 2011).

À l'issue des travaux d'inventaire, les deux principaux documents de synthèse obtenus reposent sur une prise en compte différente du temps. Le bilan est réalisé dans une logique d'accumulation : chaque exercice apporte des modifications au bilan précédent. Les opérations enregistrées s'ajoutent (ou sont retranchées) à des montants issus d'évènements d'exercices antérieurs. Cette approche patrimoniale, statique, s'oppose à celle du compte de résultat. En effet, ce document est « remis à zéro » au début de chaque exercice comptable et ne fait donc apparaître que l'activité de l'année.

Le processus budgétaire des organisations publiques s'inscrit lui aussi dans un cadre temporel annuel. Le contrôle auquel elles sont soumises va au-delà de l'obligation de rendre des comptes *a posteriori*. Ainsi, les collectivités locales doivent obligatoirement adopter un budget avant de réaliser des dépenses ou d'encaisser des recettes. Pour les communes :

« Le budget est l'acte par lequel le conseil municipal autorise le maire à dépenser et à encaisser les recettes pour la durée de l'exercice. Les autorisations de dépenses sont limitatives : le maire ne peut dépenser au-delà des montants de crédits votés » (Coblentz, 2003).

Il nécessite un important travail de prévision. Le vote du budget (appelé budget primitif) doit intervenir avant le 30 mars de l'année en cours. Dans les communes de plus de

3 500 habitants, il fait suite à un débat d'orientation budgétaire. Ce contrôle *a priori* se double donc d'un contrôle *a posteriori* avec le vote des documents de clôture qui constatent l'exécution budgétaire. Il doit intervenir avant le 30 juin suivant l'exercice dont il retrace les résultats. Les documents de clôture regroupent le compte administratif et le compte de gestion. Le premier retrace les opérations comptabilisées par les services de la collectivité, le second concerne les écritures comptables du trésorier.

Ces obligations légales permettent donc un contrôle à échéances régulières de la gestion des entreprises privées et des organisations publiques. Les comptes annuels vont faire l'objet d'une analyse financière. Le diagnostic de la situation de l'entreprise réalisé nécessite une analyse temporelle des documents de synthèse.

1.1.2. Le diagnostic financier

L'analyse des documents de synthèse utilise différentes techniques qui mettent en évidence les enjeux temporels de la gestion financière de l'entreprise. L'établissement d'un bilan financier ou d'un bilan fonctionnel, ainsi que l'étude du besoin en fonds de roulement, permettent de réaliser un diagnostic du risque de faillite basé sur la gestion des échéances et des délais.

Le bilan financier (également appelé bilan patrimonial), dont l'objectif est de mesurer le risque de faillite (ou de cessation de paiement) de l'entreprise, reclasse les postes d'actif selon leur degré de liquidité et les postes de passif en fonction de leur exigibilité. Ces deux notions sont liées au temps. En effet, la liquidité d'un actif correspond à sa capacité à être rapidement transformé en liquidités, tandis que l'exigibilité d'une dette concerne la proximité de son échéance. Pour Charreaux :

« La conception patrimoniale est indissociable des notions de liquidité de l'actif et d'exigibilité du passif. Un actif est dit d'autant plus liquide qu'il est facilement transformable en monnaie, c'est-à-dire rapidement et sans perte de valeur [...]. Le caractère d'exigibilité d'une dette est fonction du temps qui doit s'écouler jusqu'à l'échéance ; autrement dit de la maturité de la dette. »(Charreaux, 1994)

L'entreprise doit être capable de faire face à ses dettes exigibles. Il est donc nécessaire de « *comparer la structure de liquidité de l'actif et la structure d'exigibilité du passif* ».

(Charreaux, 1994, p.50). Mais cette vision classique évolue, ainsi pour Bastch « *la permanence des engagements est moins assimilée à leur durée de vie qu'à leur stabilité* » (Batsch, 2002, p.33).

En ce qui concerne la conception fonctionnelle du bilan, elle s'appuie également sur une analyse temporelle même si celle-ci diffère de la précédente. Elle repose sur l'étude des différents cycles d'opération, permettant de comprendre le fonctionnement de l'entreprise. Il s'agit ici d'un temps interne à l'organisation. Cette analyse a pour objectif d'évaluer le risque de faillite à partir de la politique de financement suivie par l'entreprise (Charreaux, 1994, p.52). Elle permet de répondre à la question « *comment l'entreprise a-t-elle financé les biens et droits qu'elle possède ?* »

C'est donc la valeur d'origine des biens et non la valeur nette qui doit apparaître dans ce bilan fonctionnel. En effet, c'est elle qui va permettre de juger de la qualité du financement des biens. L'analyste financier doit donc gommer les marques du temps que sont les amortissements, à l'actif (les biens apparaissent pour leur valeur brute) et au passif (les réserves sont augmentées des dotations pratiquées durant les exercices précédents). Ainsi, le bilan fonctionnel permet d'apprécier l'équilibre financier de l'entreprise. Il met également en évidence les répercussions des choix financiers sur la trésorerie à l'aide du calcul du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement.

Si l'entreprise rencontre des difficultés pour financer son besoin en fonds de roulement, un diagnostic plus poussé s'impose. À l'aide du bilan fonctionnel et de données issues du compte de résultat, il est possible d'identifier l'origine du problème grâce aux calculs relatifs à la durée du cycle d'exploitation. Il est alors nécessaire de calculer des durées moyennes (de stockage, des créances clients, des dettes fournisseurs). Quel que soit le poste étudié (stock, créances clients, dettes fournisseurs), le temps est au cœur de cette question, en effet, un raccourcissement des délais de règlement des fournisseurs, un allongement des délais de paiement des clients peuvent engendrer d'importantes difficultés financières pour l'entreprise. Il s'agit d'un enjeu majeur pour de très nombreuses organisations car comme le précise Batsch (2002, p.33) « *la durée se finance* ».

L'information financière permet donc à la fois de rendre compte de la gestion passée de l'entreprise et de prendre les décisions nécessaires à l'activité future. Elle s'appuie sur une périodicité annuelle et sur une conception linéaire, objective du temps. La prise de

décisions stratégiques implique quant à elle une perception différente du temps et l'usage d'autres outils.

1.2. Le temps de la décision stratégique

Les décisions stratégiques s'inscrivent dans une approche globale et doivent permettre à l'organisation de créer de la valeur en répondant aux évolutions de l'environnement, ou en les anticipant. Elles peuvent donc modifier son périmètre d'activité. Elles concernent les orientations à long terme de l'organisation (Johnson *et al.*, 2005), ce qui implique un rapport particulier au temps : le décideur doit se projeter dans l'avenir, en tenant compte de l'incertitude et du risque qui l'accompagne. Il devra donc faire des choix concernant la stratégie à suivre et la déployer dans la durée.

1.2.1. Le temps, la rentabilité et les choix stratégiques

Les choix concernant la stratégie à mettre en œuvre s'appuient souvent sur des calculs qui intègrent le temps. C'est tout particulièrement le cas lors de la prise de décision relative aux investissements et à leur financement.

En effet, la rentabilité est un critère majeur retenu par le décideur lors du choix d'investissement. À ce sujet, Charreaux écrit que :

« Les règles fondamentales à mettre en œuvre, pour prendre les décisions d'investissement et de financement reposent sur le principe de maximisation de la valeur de l'entreprise. Un investissement n'est à entreprendre que s'il conduit à créer de la valeur.

La recherche financière a permis de déterminer un critère de choix totalement cohérent avec le principe de maximisation de la valeur, le critère de la valeur actualisée nette. » (Charreaux, 1994, p.84)

La rentabilité des projets est donc déterminée à l'aide de la valeur actualisée nette (VAN), notion basée sur la prise en compte du temps. En effet, les flux futurs générés sont estimés et actualisés à l'aide d'un taux (taux d'actualisation). Ce dernier correspond au taux de rentabilité requis par les actionnaires. Il varie selon le coût du refinancement, la durée et le risque de l'opération. La rentabilité du projet est alors déterminée en comparant au coût initial de l'investissement la somme de ces flux futurs actualisés. Ce

calcul s'appuie sur la technique de capitalisation des intérêts, fondement du prêt à intérêt. Véritable « *rémunération du temps* » (Batsch, 2002, p.35), cette pratique a été longtemps condamnée par l'Eglise catholique pour qui le temps, n'appartenant qu'à Dieu, ne pouvait être vendu de la sorte.

Lors d'une opération de croissance externe, le facteur temps est également pris en considération grâce à des techniques comparables à celles que nous venons de présenter. L'évaluation de l'entreprise convoitée peut s'appuyer sur une méthode actuarielle (Charreaux, 1994, p.134) basée sur la prise en compte du temps à travers une estimation des flux futurs et leur actualisation. On peut citer par exemple le modèle d'actualisation des dividendes de Gordon et Shapiro, le modèle de capitalisation des bénéfices ou la méthode du *goodwill* qui intègre la prise en compte du temps à travers l'actualisation d'un super-profit provenant d'une rente économique.

Même si, contrairement à d'autres techniques (principalement le délai de récupération du capital investi), ces calculs de rentabilité prennent en compte l'ensemble des flux générés par le projet, de nombreux auteurs s'interrogent sur le risque de « *court-termisme* » lié à certaines décisions stratégiques et au raccourcissement de « *l'horizon temporel des investisseurs* » (Batsch, 2002, p.42). En effet, de nombreux dirigeants d'entreprises auraient tendance à privilégier des décisions dont la rentabilité immédiate est élevée au détriment d'options stratégiquement importantes mais qui génèreraient moins de dividendes à court terme. De tels choix pourraient s'avérer très préjudiciables à moyen ou à long terme pour l'entreprise.

Ainsi, si les décisions en matière d'investissement participent de cette vision stratégique du temps, le dirigeant doit la déployer sur la durée.

1.2.2. Déployer la stratégie sur la durée : la planification stratégique

Dès lors que les choix stratégiques de l'entreprise sont faits, ils doivent être organisés de manière à assurer une cohérence au niveau du déploiement de la stratégie. En effet, il est nécessaire d'avoir une vision d'ensemble des investissements et assurer un développement équilibré de l'activité de l'entreprise.

Quel que soit le secteur auquel elles appartiennent, les organisations doivent donc planifier leurs investissements sur plusieurs années. Ainsi, une entreprise privée réalisera un plan de financement, « *tableau de financement construit à partir des flux prévisionnels* » (Charreaux, 1994, p.181). Pour Charreaux :

« Une des phases essentielles du processus de formulation stratégique réside dans l'évaluation des stratégies et plus particulièrement dans l'étude de leur cohérence interne. Le plan de financement permet d'apprécier la cohérence financière de la stratégie et sa conformité avec les objectifs définis en termes de risque.

Une stratégie n'est viable que si elle aboutit à un plan de financement réalisable, où les ressources prévisionnelles sont à même de couvrir les emplois prévisionnels. » (Charreaux, 1994, p.181)

Au sein des organisations publiques, cette planification des investissements et de leurs financements est également essentielle. Elle fait très souvent l'objet d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) (également appelée plan pluriannuel d'investissements) qui permet aux décideurs publics d'avoir une vision d'ensemble des projets. Cette nécessité est très forte au sein des collectivités locales pour lesquelles il existe une véritable « *saisonnalité* » liée aux échéances électorales. Pour elles, le début du mandat correspond aux études de faisabilité, puis au lancement des travaux, les équipements devant être mis en service avant les élections suivantes.

Cette nécessité d'anticiper concerne également les décisions stratégiques relatives au produit (ou au service) de l'entreprise. En effet, la maîtrise du temps peut constituer un véritable avantage concurrentiel. C'est le cas pour les innovations. Elles procurent à l'entreprise pionnière une avance, un monopole temporaire selon l'expression de Schumpeter, mais elles ont une trajectoire (Alter, 2005) que l'entreprise doit gérer pour faire fructifier cette avance. En effet, il ne suffit pas d'être à l'origine d'une invention, encore faut-il la diffuser.

Cette notion de trajectoire est assez proche de celle du cycle de vie d'une activité. Celle-ci comprend quatre phases successives : le lancement, la croissance, la maturité et le déclin. Pour Helfer *et al.* (2004, p.150) :

« Dans la phase de croissance, le marché s'élargit du fait de la familiarisation des consommateurs, de la communication et de la distribution améliorée ; le marché arrive ensuite à saturation, la concurrence est forte du fait de l'arrivée de concurrents et les ventes stagnent ; enfin, le marché se lasse, des innovations apparaissent et le déclin de l'activité vieillissante s'amorce. »

Pour ces auteurs, le concept de cycle de vie permet d'adapter les décisions stratégiques (en terme de recherche et développement, de marketing, de production, de contrôle ...) selon la phase traversée. De plus, il est également possible d'agir sur le cycle de vie en raccourcissant la phase de lancement, en accélérant la croissance, en prolongeant la phase de maturité et en retardant ou en freinant le déclin par des décisions adaptées. Enfin, l'entreprise aura intérêt à synchroniser ses différentes activités de manière à :

« [les] coordonner [...] et à passer d'une gestion de domaine à une gestion de portefeuille d'activités. Pendant la phase de croissance de l'activité 1, les recherches et la mise au point de l'activité 2 seront effectuées. L'activité 2 sera en croissance dans la phase de maturité de l'activité 1 et se trouvera en maturité lorsque l'activité 1 entamera son déclin. » (Helfer et al., 2004, p.153)

Pour Helfer et al., la maîtrise du temps, la rapidité, est un facteur de performance essentiel. En effet :

« Rien ne sert d'être puissant, il faut en plus être capable d'observer, de comprendre vite les souhaits des clients, de choisir rapidement une réponse adaptée et enfin de mettre en œuvre la proposition dans les meilleurs délais. Voilà ce qu'est la maîtrise du temps. » (Helfer et al., 2004, p.150)

Cette chronocompétition (*time based competition*) comprend deux aspects : l'un stratégique, l'autre opérationnel. La chronocompétition stratégique permet d'infléchir ou d'adapter sa stratégie suite à une modification de l'environnement (technologique, concurrentiel, etc.). Ainsi le temps de la décision stratégique n'est pas toujours linéaire et objectif. En effet, par moment, le temps s'accélère : le décideur doit prendre la bonne décision au bon moment.

La chronocompétition opérationnelle, quant à elle, repose sur une réactivité plus forte face aux demandes, aux commandes et aux questions des clients et donc sur la réduction des délais. Elle se rattache au temps de la mise en œuvre, celui du management opérationnel.

1.3. Le temps opérationnel

Apparu au début du XX^e siècle, le management opérationnel couvre :

« Un territoire vaste et fertile dans le sens où il aborde des problématiques aussi variées que l'optimisation de l'outil de production, la relation aux orientations stratégiques, l'implication de acteurs, la qualité totale, la mise en œuvre des processus, le pilotage des ressources, ..., dans un univers de biens ou de services » (Baranger et al., 2009).

Ces auteurs considèrent que la notion de création de valeur est centrale dans le management opérationnel des services. Ils en proposent la définition suivante :

« La finalité de l'entreprise est de mettre en œuvre un ensemble d'activités destinées à concevoir des produits et des services, à les réaliser en combinant des facteurs et à les mettre à la disposition de clients qui doivent en être satisfaits. La mise en œuvre ordonnée et efficace des activités de réalisation des produits et des services s'appelle le management des opérations. » (Baranger et al., 2009, p.15)

Ainsi il rassemble des domaines tels que la gestion de la production, la logistique, la gestion des ressources humaines, le contrôle de gestion, le marketing, au sein desquels le temps doit être géré, contrôlé, maîtrisé. Ce temps court, inférieur à une année, s'intéresse aux processus et concerne autant l'organisation de la production que le contrôle de gestion opérationnel.

1.3.1. L'organisation temporelle de la production

Qu'elle concerne une production à flux poussés ou à flux tendus, un projet, la gestion de la production est une gestion du temps (Batsch, 2002). Elle s'intéresse au temps de travail des ouvriers qu'il faut adapter, mesurer et contrôler afin d'accroître la productivité, mais également aux temps de l'organisation de la production, son ordonnancement et la contrainte croissante des délais imposés par les clients.

Les économistes considèrent que pour produire de la valeur, l'entreprise doit combiner des facteurs de production au sein d'une fonction de production. Ils identifient trois facteurs de production : le travail, le capital et les matières premières⁹. Le temps est sous-jacent dans cette fonction de production. En effet, l'industrialisation a mis fin au travail à la pièce au profit d'un mode de rémunération salarial à l'heure. Ainsi, le travail

⁹ Dans la fonction de production, en plus des trois facteurs de production présentés ci-dessus, figurent deux vecteurs (état de la technologie et facteurs institutionnels) et un indice correspondant au choix organisationnel fait par l'entreprise. La combinaison de ces éléments donne une quantité d'output correspondant à la production.

se mesure grâce à une unité temporelle : l'heure de main d'œuvre¹⁰. Il est mesuré, chronométré, des standards temporels sont fixés. L'objectif est de le réduire pour accroître la productivité. Ainsi, si la généralisation de l'usage de l'horloge a permis de discipliner, l'introduction du chronomètre dans les ateliers a également permis de l'économiser.

L'organisation de la production va donc avoir un impact sur les rythmes de travail et plus généralement sur l'organisation du temps de travail. L'organisation en « *trois huit* » permet d'optimiser les capacités de production, le temps des ouvriers doit s'adapter au temps de la machine, il n'y a pas de temps mort. Dans cette conception, le temps de travail est relativement fongible, on détermine l'effectif des entreprises en nombre de salariés équivalent temps plein et on calcule la productivité apparente du travail par heure. Ainsi certaines entreprises modulent les horaires hebdomadaires du personnel, voire annualisent leur temps de travail. Cela ne peut se faire sans une réflexion approfondie sur les conditions de travail.

Pour accroître la productivité horaire du travail et de réduire les délais, de nombreuses méthodes sont mises en place. Le *lean management* (Womack et Jones, 2003) en est un exemple récent : son objectif est de réduire tous les gaspillages, ceux qui concernent le temps en premier lieu. Le parallèle avec l'argent est évident, celui avec les matières premières l'est également. Pour Pécout :

«La maîtrise croissante du temps est indissociable de l'évolution des modes de fonctionnement industriel. [...]La dimension du temps est inscrite au cœur de la définition des outils de gestion, de l'organisation du travail et du rapport à la technique. La gestion de la production apparaît très vite comme une activité essentielle. Avec le système taylorien, le bureau du planning devient la pièce maîtresse de l'organisation. La maîtrise du rythme de production et en particulier la nécessité de coordonner la production des ateliers situés en amont des chaînes de montage constituent dès le début du 20e siècle une préoccupation forte qui trouvera un certain aboutissement avec la mise en tension des flux (pilotage par l'aval, Juste-à-temps, système Kanban). » (Pécout, 2001, p.38)

¹⁰Par ailleurs, l'effectif d'une organisation se détermine en général à partir du nombre de salariés équivalent temps plein.

Pour maîtriser le rythme de fabrication et coordonner la production, l'étude des temps du processus est nécessaire. Pour cette raison, les différents temps de la production ont été précisés (Ait Hssain, 2001 et Javel, 2010).

- **Le temps opératoire** (*processing time*) : temps mis par une machine et/ou un opérateur pour effectuer une opération. Un temps opératoire prévisionnel est dit standard.
- **Le temps inter-opératoire** : temps existant entre deux opérations.
- **Le temps de cycle** ou délai de fabrication ou temps de séjour (*cycle time* ou *throughput time*) : différence entre l'instant où la pièce quitte le système et l'instant où elle a été introduite dans le système.
- **Le délai d'obtention** ou délai de satisfaction d'une commande (*lead time*) : somme des temps opératoires et des temps inter-opératoires, peut comprendre des temps d'opérations administratives et de livraison.
- **Le temps d'attente des demandes** : différence entre l'instant où la demande est reçue et l'instant où elle est satisfaite.

Encadré 3 : les temps de la gestion de la production(Ait Hssain, 2001 et Javel, 2010)

L'organisation de la production doit respecter un enchaînement précis des opérations. Des outils d'ordonnancement (tels que le diagramme de Gantt et le graphe de la méthode PERT) permettent une optimisation temporelle du processus de production à partir des durées des tâches élémentaires, de leur enchaînement logique et de leurs contraintes d'antériorité. D'autres techniques basées sur la notion de *coût unitaire d'allongement*, permettent de réduire les coûts et les délais. Pour Guerfel-Henda et Moschetto :

« On doit alors réaliser un arbitrage entre le coût et la durée ce qui implique de considérer deux catégories d'objectifs : la minimisation du coût d'exécution sous contrainte de délai et la minimisation de la durée sous contrainte de coût ».
(Guerfel-Henda et Moschetto, 2003)

La notion de délai a pris une importance croissante avec le *Juste-à-temps* et la gestion de projet. Le temps n'est plus perçu comme une ressource purement interne, l'entreprise doit tenir compte des contraintes temporelles de ses partenaires et respecter des délais imposés par eux. En effet, le développement du *Juste-à-temps* marque un changement important de la perception du temps dans l'industrie. Pour réduire les stocks, la

fabrication est « tirée » par les commandes. L'entreprise doit être réactive, elle doit réduire ses délais de commande, de livraison, de production, etc. Ses fournisseurs doivent s'adapter à ce nouvel impératif de rapidité pour répondre, vite, aux demandes des clients. Pour Jacquot :

« La gestion de la production en flux tendus modifie les aspects internes du temps de travail, elle va à l'encontre de la régularité des séquences de production, de la rigidité des normes de travail ou encore de la programmation de la cadence de l'activité propres à l'ancien mode d'organisation du temps de travail. La demande des clients, et donc le temps des marchés, pèsent davantage sur la nature et le rythme de travail. Les entreprises ont donc aujourd'hui besoin de la mobilisation « tendue » des salariés sur les nouveaux objectifs de qualité, flexibilité, réactivité et autres prestations servicielles. » (Jacquot, 2001, p.32)

Ce double objectif de réduire les coûts et les délais se retrouvent dans la gestion des stocks et des approvisionnements et la logistique. Il s'agit pour l'entreprise de diminuer ses coûts tout en évitant une rupture de stocks qui interromprait l'activité et engendrerait des dépenses inutiles. Cette problématique, plus présente depuis plusieurs années, rend indispensable le contrôle de gestion des temps opérationnels.

1.3.2. Le contrôle de gestion opérationnel

L'importance de la prise en compte du temps dans la gestion a un impact sur les missions du contrôleur de gestion. Celles-ci ne doivent pas se limiter selon Batsch (2002) « au rôle ingrat de « chronométrateur » de performances » mais « améliorer l'adaptation de l'organisation à ses objectifs ».

Le choix des outils de contrôle de gestion utilisés va dépendre de l'attitude du contrôleur de gestion face au temps « chronologique ». Ainsi Méric (1998) identifie quatre attitudes face au temps auxquelles il rattache les outils de contrôle de gestion.

La rétrospection	La prospective
Ecart (calcul, <i>reporting</i> et analyse) Standard (utilisation) Suivi (budgétaire)	Budget Plan Prévision Standard (calcul)
La réaction	La proaction
Suivi (budget et tableau de bord) Révision	Projet (gestion) Reprévision

Tableau 1 : les outils de contrôle de gestion rattachés aux quatre attitudes face au temps (d'après Méric, 1998)

Certains de ces outils dépassent le cadre du management opérationnel (notamment les plans, qui concernent les décisions stratégiques). Parmi ceux qui s'inscrivent dans le cadre de la gestion des opérations, certains intègrent directement des notions temporelles : une chronologie (les budgets), des mesures des temps (les calculs de coûts et les tableaux de bord).

Pour Löning *et al.* (2008, p.95), le « *budget nouveau* » comprend deux dimensions : « *une dimension de pilotage et de gestion de la performance* » et « *une dimension comportementale, humaine, rituelle* ». Le processus de budgétisation permet d'articuler plusieurs budgets dont le rythme est mensuel ou trimestriel. Le contrôle budgétaire permet un suivi régulier des réalisations à l'aide de calculs d'écarts.

La prise en compte du temps en contrôle de gestion ne se limite pas au temps chronologique¹¹, elle concerne également le temps en tant que ressource de l'entreprise. C'est le cas en comptabilité de gestion. La mesure du temps y est indispensable. Les calculs de coûts ne peuvent s'en passer. Le temps dont il est ici question est un temps objectif (Allain, 2010), mesurable, dans le sens où chaque instant a la même valeur. Pourtant, l'exploitation des données temporelles est double en comptabilité de gestion : une même mesure (nombre d'heures de main d'œuvre directe travaillées) peut servir pour évaluer la consommation d'une charge directe (coût salarial) mais également d'une charge indirecte (charges d'un centre d'analyse). L'heure de main d'œuvre directe est une unité de charge directe au même titre que le kilo de matière première. Et, comme

¹¹ Le temps chronologique correspond à la succession des événements. Il fait référence au passé, au présent et à l'avenir.

l'heure-machine, elle peut aussi être considérée comme une unité d'œuvre (ou comme un inducteur de coût) et servir de base à la répartition de charges indirectes.

Dans la méthode du *Time Driven Activity-Based Costing* (*Time Driven ABC* ou *TDABC*), la mesure du temps est centrale (Kaplan et Anderson, 2004 et 2007). Les charges sont imputées aux coûts en fonction du temps consommé (temps standard). Pour cela, des équations de temps sont utilisées. Elles permettent de déterminer la durée d'un processus à partir des temps standards des différentes opérations qui le composent. Allain et Gervais (Allain et Gervais, 2007) relèvent la difficulté de mesurer les temps et les problèmes que cela pose en termes de fiabilité des données relevées. De plus, le *TDABC* a tendance à se focaliser sur les temps opératoires et à négliger les temps support (temps non opératoires) (Allain, 2010, p.119). Pour Allain, les erreurs ainsi générées dépasseraient les 20% communément admis dans l'industrie. De plus, les particularités des temps de travail dans les services rendent cet outil de gestion difficile à utiliser.

Les nouvelles approches en matière de contrôle relèvent d'une approche proactive au sens de Méric (1998). En effet, le développement de nouveaux outils tels que les tableaux de bord et le *balanced scorecard* répond à trois objectifs : la nécessité d'anticiper (les anciens outils ayant un caractère rétrospectif), le besoin de comprendre les raisons de la dégradation grâce à des données opérationnelles (les techniques classiques se limitant à une description de la situation) et la volonté de ne pas privilégier le court terme au détriment du long terme (Löning *et al.*, 2008, p.140). Ces instruments doivent donc permettre de prendre les décisions adaptées en amont de la dégradation. Pour cela, ils vont utiliser des données dont certaines sont des indicateurs. Parmi ceux-ci, de nombreuses entreprises utilisent des indicateurs temporels. Le *balanced scorecard* (BSC) (Kaplan et Norton, 2003) ou tableau de bord prospectif, confirme la nécessité de mesurer le temps grâce à des indicateurs physiques (volumes horaires, durées, délais) pour trois de ses quatre axes : processus internes, apprentissage organisationnel et clients.

C'est tout particulièrement le cas dans les activités de services où la prise en compte du temps du client est de plus en plus présente. Ainsi de nombreuses entreprises mesurent systématiquement les délais de délivrance et les temps d'attente. Pour Löning *et al.* (2008), cet aspect du contrôle de gestion relatif à la qualité de service est indispensable dans les activités de services. Il ne doit toutefois pas se limiter, comme c'est trop souvent

le cas, à l'évaluation de la qualité servie (grâce à des indicateurs internes). En effet, l'évaluation de la qualité perçue par la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des clients est complémentaire des mesures objectives réalisées par l'entreprise. Le contrôle de la qualité de service est donc à la croisée du contrôle de gestion et du marketing.

Ainsi, le management opérationnel doit aller au-delà d'une vision interne du temps. Il est nécessaire que l'entreprise s'intéresse au temps de ses clients et qu'elle adapte son activité à leurs contraintes. Il ne s'agit pas uniquement pour elle de proposer le bon produit (ou service) à un prix acceptable, il faut également que le client puisse l'acheter ou le consommer malgré ses propres contraintes temporelles. Certaines entreprises en font d'ailleurs un argument de vente¹². En plus d'économiser son propre temps (notamment le temps de travail de ses salariés), l'organisation doit économiser celui de son client. Il s'agit d'un temps qui n'est pas toujours objectivable : les travaux concernant la psychologie du consommateur ont mis en évidence de nombreux éléments subjectifs dans sa perception du temps¹³.

Comme l'écrit Batsch (2002, p.7), le temps est une contrainte de gestion qui peut être appréhendée de plusieurs points de vue. Nous avons présenté le temps de l'information comptable et financière, le temps de la décision stratégique et le temps du management opérationnel. C'est ce troisième point de vue qui nous intéresse. En effet, notre recherche concerne les activités de services. Lors de la délivrance d'une prestation, la gestion du temps opérationnel est centrale, tant pour le prestataire que pour le consommateur.

¹²Les supermarchés Leclerc proposent un service drive dont le slogan publicitaire est « *Du temps pour vous* ».

¹³La psychologie du consommateur face au temps est abordée dans la troisième partie de ce chapitre.

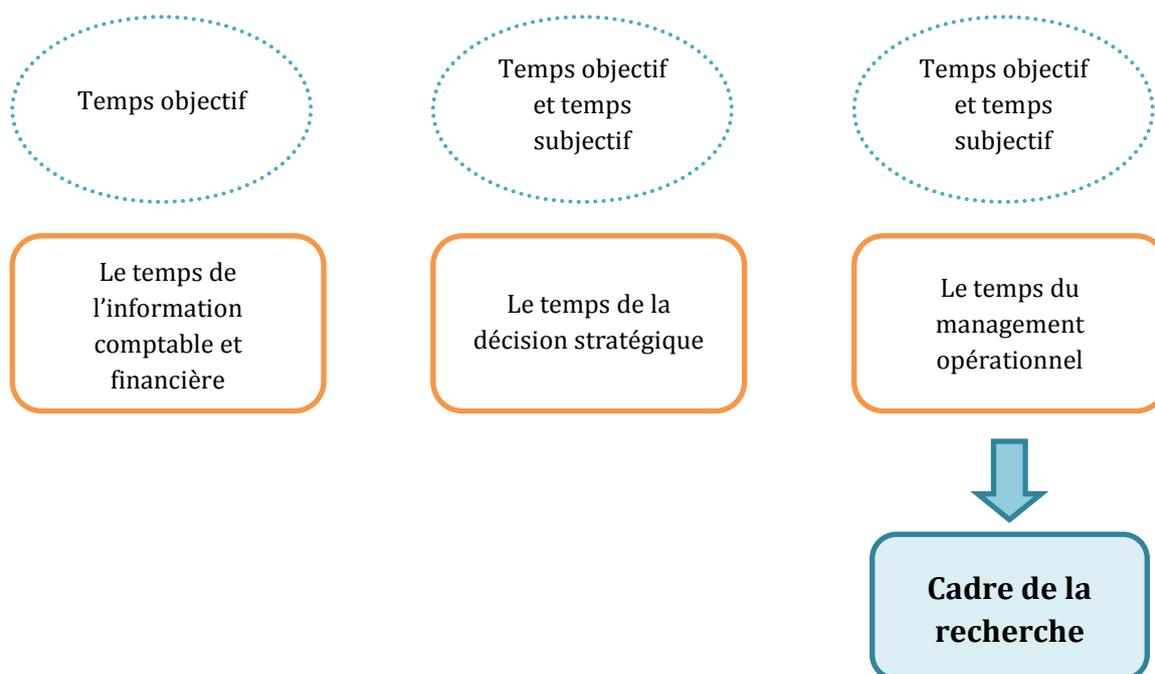


Figure 2: les trois dimensions du temps en gestion

Nous nous intéressons à la gestion du temps du management opérationnel dans les activités de services. Cette question est particulièrement importante dans ce secteur d'activités du fait du rôle du client dans la coproduction du service. Ce temps étant à la fois un temps objectif et subjectif, les outils de contrôle de gestion du temps doivent faire de nombreux emprunts au marketing.

2. Temps et délais dans la coproduction de services

Les services constituent aujourd'hui le principal secteur d'activité dans les pays occidentaux. Difficiles à inventorier, ils seraient sous-estimés selon certains auteurs. Certains prolongements récents (Vargo et Lusch, 2011) de la *Service Dominant Logic* (Vargo et Lusch, 2004) aboutissent à la remise en cause de la distinction entre biens et services. Les biens n'auraient de valeur que par l'usage qui en est fait et donc par les services qu'ils rendent à leur utilisateur. Cependant, ce postulat occulte la notion même de rencontre de service (ou de délivrance de la prestation). De ce fait, un cadre théorique plus classique nous semble plus adapté pour aborder notre recherche. Nous présenterons donc les caractéristiques distinctives des services. Nous verrons ensuite que le rôle du consommateur dans la coproduction de services accroît pour l'entreprise la nécessité de gérer les temps et les délais lors du processus de délivrance de la prestation.

2.1. Les spécificités d'un important secteur d'activité

Définir et répertorier les activités de service présente des difficultés, ainsi pour Gadrey (2003, p.17) « *celles-ci n'ont été définies pour l'instant que de façon négative, par opposition aux activités agricoles et industrielles supposées identifiables* ». Pour Lovelock (1991), il s'agit d'actions, processus et prestations¹⁴. Vargo et Lusch (2004) en proposent une définition très large. Il s'agit pour eux de « *l'application de compétences spécialisées (connaissances et savoir-faire) à travers des actions, des processus et des prestations au profit d'autres entités ou pour soi-même.* »¹⁵

De nombreuses typologies des services existent, mais, comme le soulignent Malleret et Teboul (1985), aucune n'est pleinement satisfaisante. Pourtant, ce secteur d'activité a un poids important, en France comme dans l'ensemble des économies occidentales. S'il est difficile de définir les services, il est toutefois possible de répertorier leurs caractéristiques distinctives.

2.1.1. Une économie de services

En France, le secteur tertiaire représente aujourd'hui plus des trois quarts de l'emploi total (emploi salarié et non salarié). Notre économie est donc essentiellement une économie de services.

Secteur d'activité	Part dans l'emploi total
Agriculture, sylviculture et pêche	2,59 %
Industrie et construction	20,60 %
Tertiaire marchand et non marchand	76,81 %
Total	100,00 %

Source : Insee

Tableau 2 : emploi par secteur d'activité au 31 décembre 2008 en France Métropolitaine

¹⁴ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : « *services are deeds, processes, and performances* ».

¹⁵ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant " *we define services as the application of specialized competences (knowledge and skills) through deeds, processes, and performances for the benefit of another entity itself*".

Mais selon certains auteurs, les services sont plus importants que ne le laissent penser les chiffres de l'emploi. En effet, de nombreuses entreprises n'appartenant pas au secteur tertiaire ont des activités de services.

Il peut s'agir de prestations internes à destination de centres de responsabilités de l'entreprise, ainsi, pour Löning *et al.* (2008, p.184), « *toutes les organisations, mêmes les organisations industrielles, possèdent des services internes, dont certains sont qualifiés de services fonctionnels* ».

Il peut s'agir également de services aux clients « *externes* ». En effet, un constructeur automobile est répertorié comme entreprise industrielle et pourtant, une part importante de son activité correspond à du service (commercialisation, livraison, révisions, réparations ...). Ainsi, dès 1972, Levitt (1972) écrit que la distinction entre industrie et services est pour le moins spéceuse. Selon lui, il y a simplement des activités où la dimension « *service* » est plus importante que dans d'autres :

*« Le secteur économique des services est en croissance [...]. Les prestataires de services, de leur côté, pensent que leurs problèmes sont fondamentalement différents de ceux des autres activités. Ils pensent que le service est une activité à forte intensité de personnel, tandis que le reste de l'économie est à forte intensité capitalistique. Mais ces distinctions sont largement spéceuses. Les industries de services n'existent pas. Il y a seulement des industries où la part du service est plus ou moins importante que dans d'autres industries. Tout le monde est dans le service. »*¹⁶

Ces services complémentaires peuvent créer de la valeur pour les entreprises industrielles (Malleret, 2006) à condition qu'une « *véritable politique en matière de services incluant des aspects organisationnels, commerciaux, techniques, humains, comptables* » (p. 98) soit mise en place. Téoul (2009) reprend cette idée et écrit que « *nous sommes tous dans les services à présent* ». Pour lui, une activité n'appartient jamais à un seul secteur, c'est un composite.

Précisons maintenant les spécificités des activités de services.

¹⁶ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : "The service sector of economy is growing in size [...]. Purveyors of service, for their part, think that they and their problems are fundamentally different from other businesses and their problems. They feel that service is people-intensive, while the rest of the economy is capital-intensive. But these distinctions are largely spurious. There are no such things as service industries. There are only industries whose service components are greater or less than those of other industries. Everybody is in service."

2.1.2. Les caractéristiques distinctives des activités de services

S'il est difficile de définir les services, ils présentent cependant des spécificités que nous allons présenter. Nous verrons que le contrôle de gestion de ce type d'activités rencontre des obstacles liés à leurs particularités.

Meyssonnier (2012) propose une synthèse des caractéristiques distinctives des activités de services : l'immatérialité, l'hétérogénéité, la coréalisation de l'offre de service avec le client et l'ajustement temporel de l'offre de service à la demande.

- **Immatérialité des services (*intangibility*)** : les services correspondent à la réalisation d'un acte ou d'un processus. Gadrey (2003, p.17) rappelle les termes d'Adam Smith selon lesquels « *le service périrait à l'instant même de sa production* ». Pourtant, de nombreux services s'appuient sur des biens tout à fait tangibles, qui sont soit utilisés pour les nécessités de la prestation (une compagnie aérienne vend un service qui nécessite l'usage d'un avion), soit transformés par le service (réparation automobile).
- **Hétérogénéité des services (*heterogeneity*)** : à l'inverse des produits industriels, les services sont, en général, peu standardisés. Le processus de délivrance de la prestation varie souvent selon le comportement du personnel, celui du client, ses attentes ou en fonction d'autres facteurs environnementaux. Ainsi, le facteur humain est très important dans le déroulement de ce processus.
- **Coréalisation de l'offre de service avec le client** : les services sont simultanément produits par le prestataire et consommés par le client, ce qui implique souvent une interaction entre ces deux agents. Celle-ci peut être plus (*high contact services*) ou moins (*low contact services*) forte selon la nature du service. Mais quelle que soit l'importance du rôle du client dans le processus, il est indispensable à la réalisation du service, d'où l'idée qu'il le coproduit. Cela a un impact important sur la gestion des opérations.
- **Ajustement temporel de l'offre de service à la demande** : du fait des caractéristiques présentées précédemment, il est impossible de stocker les services (*perishability*). Pour Meyssonnier (2012), c'est pour cette raison que « *le problème des points d'activité (coups de feu) et des files d'attente (queues) est au cœur de la gestion opérationnelle des activités de service. Le non stockage est à la*

source de tous les problèmes inhérents aux services en raison d'une capacité de production limitée face à une demande variable et parfois imprévisible. »

2.1.3. La place et le rôle du consommateur dans la production de services

Le consommateur de service a une place et un rôle particuliers dans le processus de production du service. Cela a une incidence importante dans la gestion de ces activités. La simultanéité de la production du service et de sa consommation implique qu'il y ait un contact entre le consommateur et l'outil de production. En effet, pour Malleret et Teboul (1985) :

« Il y a service lorsque production et consommation sont simultanées. Cette simultanéité place d'emblée le consommateur dans le processus de production. Le client participe à l'élaboration du service, s'y intègre autant qu'il le consomme. Il y a osmose, interpénétration, contact à un moment donné entre le client et le système de production. »

Ce processus de production n'est pourtant pas homogène. En effet, au niveau des opérations, Malleret et Teboul distinguent deux secteurs au sein desquels le client n'a pas une place identique : l'interface et le support.

- **L'interface** (*front office*) concerne les opérations à forte interaction avec le client. Elles sont sensibles et difficiles à gérer.
- **Le support** (*back office*) correspond à un ensemble d'opérations sans contact avec le client, qui viennent en appui à l'interface en amont ou en aval du contact. Ce secteur est assez proche d'un système de production classique.

Du fait de cette particularité, dans les activités de services, il est impossible de séparer les aspects marketing (comment faire pour que le client consomme davantage) de ceux qui sont liés à la production et à la gestion des opérations (comment délivrer le service). L'entreprise de services doit donc prendre en compte en même temps tous les compartiments de la gestion. Pour Malleret et Teboul (1985) *«on comprend mieux maintenant pourquoi les gestionnaires de production s'intéressent, autant que les hommes du marketing, à la gestion des services. »*

Cependant, le consommateur de services n'a pas simplement une place particulière, il a également un rôle bien distinct de celui du consommateur d'un bien : il coproduit la

prestation. Langeard et Eiglier (1987) font un parallèle entre la fabrication du service et celle d'un produit. Ils inventent la notion de *servuction*¹⁷. Ces auteurs mettent en évidence la différence fondamentale entre la production et la servuction : le rôle du client. Totalement absent dans le premier cas, le client participe à la *servuction*. Il en est à la fois le coproducteur et le consommateur et parfois même la matière. S'il n'y a pas de client, il n'y a pas de service. Son comportement, mais également ses contraintes ont donc une répercussion importante sur sa consommation de services.

Comme tout producteur, le consommateur va réaliser un calcul économique pour maximiser l'utilité des ressources dont il dispose et parmi celles-ci figure son temps personnel. En effet, Becker (1965) a mis en évidence que le temps est un facteur de production pour chaque individu dans sa théorie de l'utilisation du temps (« *theory of the allocation of time* »). A partir de l'exemple des travaux domestiques, il considère que les individus sont autant des producteurs que des consommateurs. Ils produisent des activités en combinant des biens et du temps (*inputs*) selon les principes économiques classiques de minimisation des coûts et de maximisation de l'utilité des ressources¹⁸. Le temps mobilisé par une activité doit être pris en compte pour en calculer le coût, mais également la valeur de cette activité¹⁹.

Cette théorie s'applique parfaitement au cadre de la consommation dans lequel le consommateur est également coproducteur de services. Ainsi pour Jacoby *et al.* :

*« Pour tout consommateur, le temps existe en quantité limitée. Ainsi, il a de la valeur. Le temps est une ressource de base intangible. Il possède certaines propriétés. Il peut être dépensé pour un motif ou un autre mais il ne peut pas être stocké. Toutefois, chacun peut vendre son temps libre contre d'autres ressources, telles que l'argent ou le travail. »*²⁰ (Jacoby *et al.*, 1976, p.333)

¹⁷ Ce néologisme, construit à partir des termes *service* et *production*, correspond au processus de fabrication d'un service.

¹⁸« Nous nous appuyons ici sur l'extrait suivant : "At the heart of the theory is an assumption that households are producers as well as consumers ; they produce commodities by combining inputs of goods and time according to the cost-minimization rules of the traditional theory of the firm. Commodities are produced in quantities determined by maximizing a utility function of the commodity set subject to prices and a constraint on resources." (Becker, 1965, p. 516)

¹⁹Nous nous appuyons ici sur l'extrait suivant : "Resources are measured by what is called full income, which is the sum of money income and that forgone or "lost" by the use of time and goods to obtain utility, while commodity prices are measured by the sum of the costs of their goods and time inputs." (Becker, 1965, p. 516)

²⁰ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : "For any given consumer, time exists in limited and finite quantities. Hence, it has value. Time is a basic intangible resource having certain properties. It is forever being expended in one pursuit or another and cannot be stored. However, the freedom to use time as one chooses can be acquired through trading another resource such as money or effort."

Les individus vont donc chercher à maximiser l'utilité de ce « *temps-marchandise, qui semble posséder toutes les propriétés de n'importe quel bien économique* » selon Bergadaà (1988, p.58), à la manière des entreprises qui combinent les facteurs dans une fonction de production. Pourtant, le temps du consommateur étant limité et non stockable, sa valeur est particulièrement importante. Le prestataire de service devra prendre en compte cette contrainte qui concerne pourtant une ressource qui ne lui appartient pas. Ainsi, du fait de ce rôle spécifique, la gestion du temps du consommateur est une nécessité pour l'entreprise car elle est au cœur de la qualité de service.

2.2. La gestion du temps du consommateur au cœur de la qualité de service

La qualité de service est composite. Elle concerne à la fois le résultat et le processus, elle peut s'évaluer du point de vue du prestataire et du point de vue du client. Elle diffère de la satisfaction du consommateur même si elle en dépend. Nous allons donc préciser cette notion. Puis nous expliquerons en quoi la gestion du temps a un impact sur la qualité de service. Nous nous intéresserons ensuite plus spécifiquement à la perception de l'attente et aux facteurs qui l'influencent.

2.2.1. Qu'est-ce que la qualité de service ?

Quel que soit le secteur d'activité, la qualité de service est complexe et composite, elle combine différents éléments qui doivent répondre aux attentes des consommateurs à la manière d'un puzzle : « *la qualité de service est un puzzle qui comprend de nombreuses pièces, pièces qui doivent être soigneusement assemblées* »²¹ (Berry et al., 1988).

Les travaux sur la qualité font souvent référence au « *carré de la qualité* ».

²¹ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : « *Service quality is a puzzle with many pieces, pieces that need to be assembled carefully* »

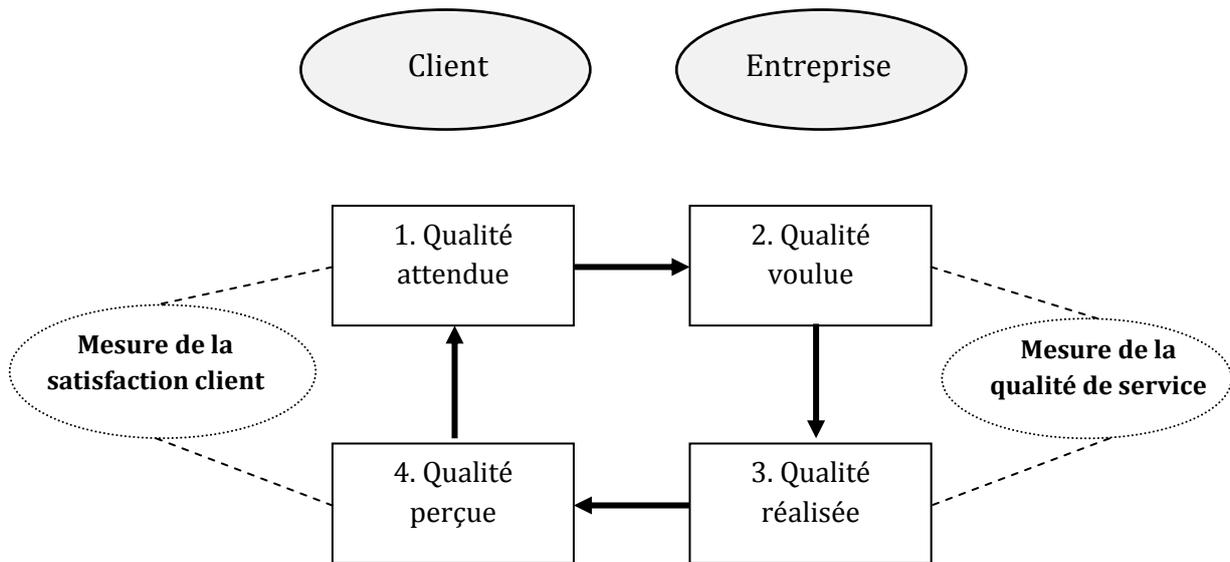


Figure 3 : le carré de la qualité (Hermel, 2003)

Ce modèle distingue quatre facettes de la qualité : qualité attendue, perçue, voulue et servie. Ces notions sont fréquemment utilisées dans les démarches qualité, mais également dans la littérature en marketing. Et parmi ces quatre notions, la qualité perçue est très largement considérée comme étant centrale dans la mesure de la qualité de service. En effet, pendant longtemps, la définition de la qualité a relevé de l'ingénieur et de l'organisation. Ce n'est que récemment que le marketing a développé une approche externe de la qualité et une orientation client (Hermel, 2001).

Du point de vue du client	La qualité attendue	Elle correspond à ce que le client veut obtenir pour satisfaire son besoin.
	La qualité perçue	Elle correspond à sa perception de la prestation obtenue.
Du point de vue du prestataire	La qualité voulue	Elle correspond à la réponse que le prestataire cherche à fournir en fonction des besoins identifiés et des ressources disponibles.
	La qualité servie	Elle correspond au résultat réellement obtenu.

Tableau 3: les quatre facettes de la qualité de service (Bellaïche, 2001)

Grönroos (2007, p.73) précise et améliore cette notion de qualité perçue de service. Elle comprend deux dimensions :

- **La qualité technique du résultat** (*technical quality of the outcome*) : elle est relative à la réalisation sans défaut de la prestation, à son résultat final, elle concerne ce que le consommateur reçoit, le « *quoi* », ce que le consommateur reçoit²² ;
- **La qualité fonctionnelle de processus** (*functional quality of the process*) : elle concerne les conditions de la délivrance de la prestation, le « *comment* », la manière dont le consommateur la reçoit²³.

Pour Grönroos (1984), ces deux dimensions de la qualité vont influencer la manière dont le client vit ou « *expérimente* » la qualité (*experienced quality*). Elles ont donc un impact direct sur la qualité perçue du service (*perceived service quality*).

Ainsi, la perception par le consommateur de la qualité d'une prestation telle qu'une opération chirurgicale réalisée dans une clinique est bien entendu liée à la réussite de l'intervention (qualité de résultat ou qualité technique). Elle dépendra également de ses conditions de réalisation telles que l'attente au bloc opératoire, le délai de réponse du personnel en cas d'appel, des horaires d'admissions et de sorties, de visite des proches, du temps consacré aux explications par l'équipe médicale, etc. (qualité fonctionnelle de processus).

Llosa (1997) partage l'idée de Grönroos selon laquelle la délivrance d'une prestation est « *une expérience de service* », « *un ensemble d'interactions entre un client et une entreprise de service en vue d'atteindre un résultat précis* », « *une tranche de vie, un épisode, un processus dynamique* ». Elle ne peut donc se résumer à son aboutissement (le « *quoi* »). Llosa s'intéresse donc à la qualité perçue et à la satisfaction des consommateurs. Si ces notions sont très proches, elles ne sont pas des synonymes. Il existe de grandes similitudes entre ces deux concepts mais également des différences.

²² Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant: « *what : what the customer receives* ».

²³ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant: « *how : how the customer receives it* ».

Similitudes	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes deux sont des évaluations subjectives, postérieures à l'expérience de service, • Elles sont fondées en partie sur la comparaison entre performances perçues et standards de référence (complexes, multiples, font appel à différents éléments tels que les attentes, les normes, besoins ...).
Différences	<ul style="list-style-type: none"> • La satisfaction est plus interne que la qualité : elle qualifie le client et non l'expérience de service, • La satisfaction est purement instrumentale, la qualité peut être évaluée sans avoir vécu personnellement le service, • La satisfaction est à la fois cognitive et affective, la qualité perçue est essentiellement cognitive, • La satisfaction peut être influencée par des éléments propres au client sur lesquels l'entreprise a peu de contrôle.

Tableau 4: similitudes et différences entre qualité et satisfaction (d'après Llosa, 1997)

Dans un article publié en 1997, Llosa précise que la mesure de la satisfaction doit être nuancée. En effet, les éléments de service ne contribuent pas tous de la même manière à la satisfaction du client. Elle propose un modèle tétraclasse qui distingue quatre types d'éléments.

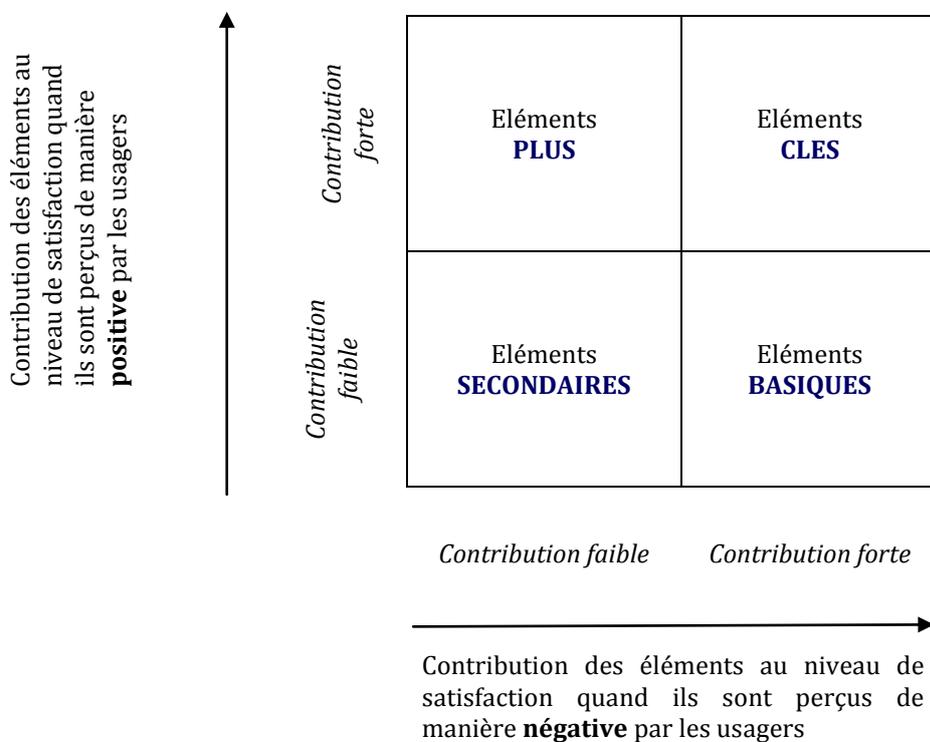


Figure 4: le modèle tétraclasse (d'après Llosa, 1997)

Malgré ces différences, la qualité de service s'apprécie nécessairement en référence à la satisfaction du bénéficiaire. Nous allons maintenant voir en quoi la gestion du temps du consommateur a un impact sur la qualité de service perçue.

2.2.2. L'impact de la gestion du temps sur la qualité de service

La gestion du temps du consommateur de service doit s'intéresser à l'accessibilité temporelle de la prestation ainsi qu'à sa rapidité. Ce deuxième aspect fait l'objet d'une littérature importante et plus spécifiquement la notion d'attente. Nous allons voir que celle-ci a un impact important sur la satisfaction du consommateur et que sa perception est très subjective.

L'accessibilité temporelle n'est pas uniquement liée aux horaires d'ouverture de l'établissement concerné. Elle dépend également de sa localisation géographique : une distance importante allongera le temps de trajet et réduira l'accessibilité temporelle du service. De plus, de nombreuses organisations proposent des services en ligne qui permettent de rendre plus accessible la prestation demandée.

Avec la notion de rapidité, c'est la question des délais qui apparaît. Traditionnellement, elle regroupe :

- **Les délais de délivrance** (*delivery time*) : il s'agit du « *temps de réponse et d'action de l'entreprise* » (Meyssonier, 2012) ;
- **Les temps d'attente** (*waiting time*) : il s'agit du temps qui sépare le moment où le consommateur est prêt à recevoir le service et le moment où le service commence (Taylor, 1994).

On peut également ajouter le temps de trajet pour accéder à la prestation qui peut allonger la durée totale pour le consommateur (Hsiao, 2009). Le délai global d'obtention de la prestation regroupe donc le délai de trajet, d'attente et de délivrance. Il s'agit du délai qui court du début de la démarche à sa conclusion. Dans ce parcours, tous les temps n'ont pas la même valeur.

La rapidité d'une prestation est souvent considérée par les consommateurs comme une qualité essentielle. Aussi des délais jugés excessifs altèrent-ils leur appréciation du service. Selon Maister (1985), l'attente longue a un impact négatif sur l'évaluation du service (« *overall quality of service* »), même si celui-ci est de bonne qualité. D'autres auteurs vont plus loin et affirment qu'elle peut avoir une incidence importante sur la satisfaction globale du client par rapport à l'entreprise (« *overall satisfaction with the*

firm ») (Kumar *et al.*, 1997). À l'inverse, le gain de temps lié à un délai inférieur à ce qui était attendu donne au client un *a priori* très favorable sur l'ensemble du service. Maister (1985) parle d'un « *effet auréole* » (« *halo effect* »). Plus récemment, Aoufi (2011) écrit que, même si elle ne constitue qu'un élément de la qualité de service, l'attente intervient de manière prépondérante sur le niveau de satisfaction du client.

L'attente est paradoxale : le désagrément par rapport à l'attente n'est pas forcément lié à sa durée réelle. Selon Dubé-Rioux *et al.* (1989), elle peut être perçue comme un agréable passe-temps (« *enjoyable past-time* ») ou comme une contrainte inexcusable (« *inexcusable imposition* »). La satisfaction du consommateur face à l'attente est directement liée à la perception de la durée. Elle est donc foncièrement subjective. Groth et Gilliland (2006) confirment cette subjectivité. Ils ont démontré que les consommateurs surestiment la durée de l'attente. De plus, ils ont mis en évidence qu'une attente courte peut engendrer du mécontentement si elle est plus longue que prévue ou si l'environnement est désagréable. À l'inverse, une attente longue peut ne pas être considérée comme désagréable si le consommateur la trouve raisonnable. Ainsi attendre le bus durant dix minutes est plus désagréable que patienter pendant une durée identique dans le cabinet d'un médecin. Et l'attente du bus sera d'autant plus pénible que les conditions climatiques seront mauvaises.

La satisfaction du consommateur de service est donc plus liée à la perception de l'attente qu'à sa durée elle-même, nous allons maintenant présenter les facteurs qui influencent cette perception.

2.2.3. Les facteurs d'influence de la perception de l'attente

En 1985, Maister (1985) énonce huit principes qui permettent de comprendre la perception de l'attente par les consommateurs. De nombreux auteurs ont ensuite cherché à vérifier ces principes et à les enrichir.

Selon Maister, les managers doivent tenir compte des huit principes de l'attente s'ils veulent réduire le désagrément lié à l'attente et améliorer ainsi la perception de la qualité de service.

- Le temps passe plus vite lorsqu'il est occupé (*occupied time feels shorter than rather unoccupied time*).
- Les gens veulent que le service commence (*people want to get started*).
- L'anxiété fait paraître l'attente plus longue (*anxiety makes waits seem longer*).
- L'incertitude sur sa durée fait paraître l'attente plus longue (*uncertain waits are longer than known, finite waits*).
- Une attente inexplicée paraît plus longue (*unexplained waits are longer than explained waits*).
- Une attente inéquitable paraît plus longue (*unfair waits are longer than equitable waits*).
- Plus le service a de la valeur, plus le client va attendre (*the more valuable the service, the longer the customer will wait*).
- L'attente en groupe paraît plus courte (*solo waits feel longer than group waits*)

Encadré 4 : les huit principes de l'attente (Maister, 1985)

Partant du principe énoncé par Maister selon lequel les consommateurs attendent plus sereinement lorsqu'ils sont entrés dans le processus de délivrance du service (« *people want to get started* »), Dubé-Rioux, Schmitt et Leclerc proposent de distinguer l'attente selon sa situation dans le processus de délivrance (Dubé-Rioux *et al.*, 1989).

- **Pre-process wait** : l'attente est préalable à la délivrance de prestation
- **In-process wait** : l'attente se situe durant la délivrance de la prestation
- **Post-process wait** : l'attente a lieu après la délivrance de la prestation

Encadré 5 : trois types d'attente (d'après Dubé-Rioux *et al.*, 1989)

Les travaux de ces trois auteurs ont permis de vérifier qu'une attente de même durée n'est pas perçue de la même manière selon la phase du processus où elle se situe. Ils ont démontré que l'attente *in-process* est moins désagréable que les attentes *pre-process* et *post-process*. En plus de vérifier le principe selon lequel l'attente est plus acceptable lorsque la rencontre de service a commencé (« *people want to get started* »), ils ont mis en évidence qu'une fois que cette rencontre est terminée, les consommateurs ont du mal à accepter l'attente. L'expérience que ces auteurs relatent concerne un repas au restaurant. L'attente avant la prise de commande par le serveur (*pre-process wait*) et celle qui précède le règlement (*post-process wait*) sont perçues comme bien plus désagréables que celle qui correspond au déroulement du repas (*in-process wait*).

Ces mêmes auteurs ont également mis en évidence l'effet négatif sur la perception de l'attente de deux facteurs : l'incertitude sur la durée de l'attente et le niveau de besoin concernant la prestation attendue.

Ils ont ainsi démontré deux autres principes énoncés par Maister : « *Uncertain waits are longer than known, finite waits* » et « *the more valuable the service, the longer the customer will wait* ». En effet, l'incertitude sur la durée de l'attente est un facteur d'anxiété pour le consommateur. Concernant le deuxième principe, il faut comprendre le terme *valuable*, non pas au sens d'une valeur monétaire (son prix), mais au sens de la valeur d'usage pour le client. Celle-ci est d'autant plus élevée que le besoin est fort.

L'attente est parfois liée non pas au déroulement normal de la *servuction* (Langeard et Eiglier, 1987), mais à la survenue d'un problème. Ce cas de figure concerne le retard (« *delay* »). Parasuraman, Zeithaml et Berry (1985, 1988 et 1991 ; Berry *et al.*, 1988) ont mis en évidence que la ponctualité est un élément essentiel dans la perception de la qualité de service.

En s'interrogeant sur la nécessité de fournir des explications en cas de retard, Taylor a mis à l'épreuve la pertinence d'un principe de Maister « *les attentes inexplicées paraissent plus longues que celles qui sont expliquées* » (« *unexplained waits are longer than explained waits* »). Les résultats obtenus permettent de nuancer cette affirmation. L'explication du retard ne permet pas toujours de rendre l'attente plus acceptable et d'améliorer la satisfaction du consommateur. En effet, si le prestataire est perçu comme responsable du retard (retard dont il a la maîtrise), le consommateur sera en colère. C'est la colère, plus que la durée elle-même, qui rend l'attente difficile à supporter et qui réduit la satisfaction du client (Taylor, 1994). Ainsi, il est utile d'informer sur les raisons du retard uniquement dans les cas où elle n'est pas imputable au prestataire.

Leclerc *et al.* (1995) ont démontré que, contrairement à ce qui se passe avec l'argent, les gens préfèrent regrouper les pertes de temps, et cela même s'il y a possibilité de les planifier. Ainsi, s'ils ont plusieurs démarches à réaliser, ils préfèrent les rassembler plutôt que de les répartir.

Durrande-Moreau (1999) propose une synthèse des travaux sur le management de l'attente (« *wait management* »). A partir d'une revue de littérature et de plusieurs études de terrain, plusieurs facteurs d'influence sur la perception de l'attente sont mis en évidence. Ils combinent trois critères :

- **Facteurs relatifs à l'attente ou préexistants** (*before and during the wait*) : certains éléments existent avant l'attente (la motivation, l'intérêt porté au service attendu), tandis que d'autres apparaissent durant l'attente ;
- **Facteurs individuels ou situationnels** (*individual and situational*) : certains éléments sont liés à l'individu qui patiente (l'habitude, par exemple), d'autres peuvent être contrôlés par le prestataire (le traitement équitable des personnes qui attendent) ;
- **Durée et autres facteurs** (*duration and other factors*) : il s'agit de facteurs exprimés en minutes, comme par exemple l'estimation de l'attente.

L'influence des facteurs étudiés n'a pas la même intensité sur la perception de l'attente par le consommateur. Les travaux de Durrande-Moreau mettent en évidence des facteurs de forte influence, d'autres considérés comme prometteurs et enfin des éléments décevants. Les premiers ont une forte et nette influence sur la perception de l'attente par le consommateur. Les seconds ont également un impact, même s'il est moins clair. De plus leur exploitation par le prestataire n'est pas aisée. Enfin les effets des derniers sur la perception de l'attente ne sont pas clairement définis. Les principes de l'attente de Maister (1985) figurent dans les groupes étudiés par Durrande-Moreau, à l'exception de l'anxiété, qui apparaît selon elle, comme une variable dépendante plus que comme un facteur.

Groupe de facteurs (<i>group of factors</i>)	Résultats
<p>G1 : facteur situationnel relatif à l'attente et à sa durée réelle : La durée réelle (<i>real waiting time</i>)</p>	<p>Forte influence, facteur essentiel La durée réelle apparaît comme le stimulus central.</p>
<p>G2 : facteur personnel préexistant à l'attente et liée à la durée : La durée prévue (<i>personal expectation</i>)</p>	<p>Forte influence, facteur essentiel La durée prévue apparaît comme un facteur fondamental.</p>
<p>G3 : facteurs personnels préexistants à l'attente : La valeur du service, l'habitude, la motivation, l'humeur préalable à l'attente, l'urgence (<i>value of service, habit, motivation, mood before the wait, time pressure</i>)</p>	<p>Prometteurs Ces cinq facteurs paraissent importants et sont difficilement contrôlables par le manager.</p>
<p>G4 : facteurs situationnels préexistants à l'attente liés à la durée : La prévision de la durée influencée par le prestataire (<i>manipulated expectation</i>)</p>	<p>Prometteurs Facteur important et contrôlable par le prestataire. Il peut présenter des désavantages.</p>
<p>G5 : facteurs personnels relatifs à l'attente : L'« auto-distraktion », la perception de l'environnement, l'« auto-explication » de l'attente (<i>self-distraktion, perceived environment, self-explanation</i>)</p>	<p>Prometteurs Ces trois facteurs semblent importants mais sont difficilement contrôlables par le manager.</p>
<p>G6 : facteurs situationnels relatifs à l'attente : La modification de l'environnement, de la situation, la distraction fournie par le prestataire, l'incertitude, le moment de l'attente, l'attente solitaire, l'attente inéquitable (<i>manipulated situation, suggested distraction, moment, uncertainty, manipulated explanation, unfairness, solo wait, manipulated environment</i>)</p>	<p>Décevants Les variations de l'environnement de l'attente n'influencent pas clairement la manière dont le consommateur vit l'attente.</p>

Tableau 5: les facteurs qui influencent la perception de l'attente (Durrande-Moreau, 1999)

Si les résultats concernant l'environnement de l'attente sont décevants, il existe cependant des facteurs décisifs ou prometteurs sur lesquels le manager peut agir pour influencer positivement la perception de l'attente par le client. Il ressort de ces travaux

que la subjectivité de l'expérience d'attente (« *waiting experience* ») rend sa gestion difficile, ce qui confirme l'idée que le temps n'est pas une ressource comme une autre. S'intéresser au temps du consommateur est bien une nécessité dans les activités de services. Nous allons maintenant présenter les modes de gestion des temps dans les services aux consommateurs issus de travaux académiques et de la pratique des entreprises.

3. Les modes de gestion des temps dans les services aux consommateurs

Pour gérer le temps du client, les entreprises peuvent agir sur plusieurs leviers : améliorer l'accessibilité du service, réduire le délai global d'obtention de la prestation et influencer sa perception de l'attente. Cependant, dans certaines situations, il peut être nécessaire d'accorder plus de temps au client.

3.1. Améliorer l'accessibilité du service

La manière la plus évidente d'améliorer l'accessibilité concerne les horaires d'ouverture de l'établissement concerné et sa localisation géographique. Le développement de l'usage de la technologie offre de nouvelles possibilités d'accès au service, en affranchissant parfois le client des contraintes horaires. Cependant, l'accessibilité est une question qui touche à la fois au temps et à l'espace.

Qu'il s'agisse de loisirs ou de formalités administratives, le consommateur de service doit pouvoir accéder à la prestation durant son temps libre. Aussi, il est nécessaire d'adapter les horaires d'ouverture des établissements aux besoins et aux rythmes de vie de leurs clients. Cette adaptation peut prendre la forme d'un élargissement (l'amplitude d'ouverture est augmentée) ou d'un décalage (l'amplitude ne change pas, mais l'ouverture est déplacée).

Le choix de la localisation du service a également une incidence importante sur la facilité d'accès pour le consommateur. En effet, un établissement aux horaires élargis n'est pas forcément plus accessible s'il est trop éloigné.

Il est également possible d'offrir aux clients la possibilité de s'affranchir des plages horaires. C'est ce que font de nombreuses entreprises en mettant en service des automates. Utilisables en dehors des horaires d'ouverture de leurs établissements, ils

peuvent être situés dans les lieux publics : rues, centres commerciaux, supermarchés, etc. Avec la mise en service de distributeurs automatiques de billets, les banques ont fait partie des premières entreprises à utiliser ce système. Depuis, de nombreuses autres activités ont suivi cet exemple : les stations-service (libre-service 24h/24h), les transports en commun (distributeurs de tickets dans les stations de métro, aux arrêts de tramway), les parkings, cinémas, etc.

Les services à distance, par téléphone ou par internet, constituent un moyen supplémentaire d'améliorer l'accessibilité horaire et géographique. Depuis les années 1990, des entreprises proposent des services par téléphone sur des horaires élargis. Il s'agissait souvent de délivrer de l'information au consommateur (service consommateur), de lui permettre de commander ou de réserver un bien ou un service et même parfois d'obtenir une prestation (assistance technique par téléphone). Plus récemment, le développement des sites internet et des e-services offre de nouvelles possibilités aux entreprises et à leurs clients, sans contrainte horaire. Tout comme les services par téléphone, ils concernent souvent la réservation (ou la commande) et le règlement de la prestation. Ils permettent également de plus en plus souvent la délivrance complète du service (achat de musique en ligne, visionnage de film).

Améliorer l'accessibilité du service est indispensable pour une entreprise qui souhaite gérer le temps de ses clients, cependant elle doit également s'intéresser au délai global d'obtention de la prestation et à sa réduction.

3.2. Réduire le délai global d'obtention de la prestation

Pour le consommateur, le délai global d'obtention d'une prestation est constitué de plusieurs temps : temps de trajet, temps d'attente et durée de la prestation elle-même. Il est possible d'agir sur chacun d'entre eux pour réduire le délai global.

En plus de rendre le service plus accessible, les solutions qui permettent de réduire ou de supprimer les temps de trajet contribuent également à diminuer les délais pour le consommateur. Ainsi, certaines enseignes de la grande distribution jouent la carte de la proximité et offrent à leurs clients un service de type supermarché au cœur des villes, sans nécessité de se rendre dans une zone commerciale de périphérie (Monoprix et le concept de « *City marché* », lancement des magasins *Carrefour City*). De même, réaliser une inscription ou un achat en ligne réduit nécessairement la durée de la démarche en supprimant le temps de trajet, et parfois le délai d'attente.

L'attente contribue également à allonger le délai global d'obtention de la prestation. Pour la réduire, il faut mettre en adéquation l'offre de service et la demande de service (Teboul, 2009). Cela évite les pointes d'activité. Il est possible d'agir sur l'offre de service et d'adapter les capacités de servuction (nombre d'agents, de guichets ouverts, de places, etc.) en fonction des variations de la demande. Il est possible de s'appuyer sur des méthodes de prévision pour prévoir du renfort à l'avance, mais également de réagir en temps réel en fonction de l'attente constatée. Cette dernière méthode est appliquée dans de nombreuses enseignes de grande distribution, mais également dans certains bureaux de poste. Dès qu'une file d'attente atteint une certaine longueur (ou une certaine durée), du personnel supplémentaire est mobilisé pour ouvrir de nouveaux guichets ou caisses. Il s'agit parfois du personnel d'encadrement. Mais augmenter les capacités peut se révéler très coûteux pour l'entreprise.

« L'attente en caisse est donc un vrai point noir pour les clients. Soucieux de satisfaire ses clients et de répondre à leurs attentes et à leurs nouveaux modes de vie, Carrefour lance la Ligne Bleue Carrefour dans ses 231 hypermarchés, un nouveau service pour réduire l'attente en caisses.

Concrètement, une ligne de couleur bleue est matérialisée au sol devant les caisses, qui délimite le seuil d'attente en caisses. Dès que le client est derrière la Ligne Bleue Carrefour, Carrefour se mobilise pour ouvrir des caisses supplémentaires. L'équipe caisse du magasin se mobilise et fait appel à des renforts, munis de « gilets ligne bleue Carrefour », spécialement formés à cet effet, pour ouvrir une nouvelle caisse dans les plus brefs délais. »

Source : Carrefour, Communiqué de presse du 29 octobre 2010

Encadré 6 : la ligne bleue Carrefour "c'est simple de gagner du temps"

Une autre possibilité consiste à déplacer la demande. L'objectif étant de mieux la répartir afin qu'elle n'excède pas la capacité de production de l'entreprise. Des techniques de *yield management* peuvent ainsi être utilisées pour optimiser les capacités de production de l'entreprise en modulant le prix de vente en fonction du temps. On retrouve sous ce terme, les *happy hours* pratiqués par les bars et les restaurants (réductions accordées durant les heures creuses), les tarifs réduits pour les réservations précoces ou au contraire les promotions pour les achats de dernière minute. Les entreprises peuvent également inciter les consommateurs à se présenter durant les moments où la fréquentation est moindre grâce à une information sur les périodes d'affluence. Cette information peut être actualisée en temps réel (*time board* des parcs d'attraction). La mise en place de réservations (ou de rendez-vous) est une manière

supplémentaire d'adapter la demande à la capacité de production. Depuis quelques années, les innovations technologiques remettent au goût du jour cette pratique (relativement ancienne) de la réservation. Ainsi, depuis 1999 les parcs de loisirs *Disneyland* permettent à leurs clients de réduire l'attente pour les attractions les plus demandées grâce à un système « coupe-file » dénommé *Fast Pass*. En plus d'être d'améliorer la satisfaction des clients, il leur libère du temps pour acheter davantage dans les boutiques et les cafés du parc.

« Pour utiliser le service FAST PASS de Disney :

Rendez-vous à la borne Disney's FAST PASS signalée à l'entrée d'une attraction.

Regardez l'heure de retour affichée sur la borne.

La borne vous indiquera l'heure à laquelle vous devrez vous présenter à l'entrée de l'attraction pour utiliser votre ticket FAST PASS ticket.

L'horaire de retour indiqué correspond à un créneau d'une heure (par exemple de 13h30 à 14h30).

Si l'horaire indiqué vous convient, insérez votre billet d'entrée dans la borne automatique Disney's FAST PASS.

Vous obtiendrez un ticket FASTPASS sur lequel votre horaire de retour sera indiqué. Maintenant vous êtes libre de profiter du reste du parc d'attraction !

Puis, durant le créneau indiqué sur votre ticket, vous vous présenterez à l'entrée réservée au système FASTPASS et vous profiterez de l'attraction en ayant attendu très peu de temps. »

Source : Disneyworld.com

Encadré 7 : Fastpass, système de réservation des parcs Disneyland²⁴

Le délai global et l'attente dépendent également de la durée des prestations. De nombreuses méthodes peuvent être utilisées pour la réduire. Faire participer le client est une solution très fréquemment mise en pratique. L'invention du libre-service par Aristide Boucicaut²⁵ au XIX^e siècle repose sur l'idée que les clients se servent eux-mêmes. Grâce à ce système un employé peut traiter plus de demandes dans le même temps. Ainsi les clients deviennent pour l'entreprise des quasi-salariés. Ils réalisent des tâches utiles à la servuction, sans être payés et sans attendre l'aide d'un employé. Le libre-service est de plus en plus fréquemment assorti d'automates (*self-service technology*) et est appliqué à de nouvelles activités. Ainsi la grande distribution étend le principe de la participation du client à des étapes supplémentaires du processus de servuction. En effet, après avoir mis en place des caisses sans hôtesse, où le client

²⁴ <http://disneyworld.disney.go.com/guest-services/fast-pass/> Il s'agit de notre traduction.

²⁵ Aristide Boucicaut est le fondateur du *Bon Marché*, le premier grand magasin. Il est à l'origine du commerce moderne et de la grande distribution avec son principe de « libre accès, libre toucher ».

enregistre lui-même les références des marchandises achetées et règle directement auprès d'une borne, plusieurs enseignes d'hypermarché proposent également à l'acheteur de scanner les codes-barres des marchandises au fur et à mesure de la progression de ses achats.

Il est également possible de réduire la durée de la prestation en redessinant les processus de servuction. De nombreuses entreprises réalisent du *benchmarking* et cherchent à reproduire les bonnes pratiques mises en œuvre ailleurs. Il faut alors décomposer les tâches successives de la chaîne de valeur, mesurer les temps, fixer les standards (Goureaux et Meyssonier, 2011). Dans cet esprit, les démarches inspirées du *lean management* (*lean consumption*) permettent de repenser l'enchaînement des étapes de la servuction (Womack et Jones, 2005). Elles s'appuient sur des logigrammes (*blue prints* ou *lean consumption map*) qui retracent le processus d'un point de vue double : celui du consommateur et celui du prestataire. Ces schémas mettent en évidence les étapes sans valeur et consommatrices de temps et d'argent qu'il faut éliminer.

Lorsqu'il n'est plus possible de déplacer la demande ou de réduire la durée de l'attente, des files d'attente se forment, Téboúl (2009) évoque le « *stockage du client* ». L'entreprise devra alors chercher à influencer la manière dont le consommateur perçoit l'attente.

3.3. Influencer la perception de l'attente

Différentes techniques peuvent être utilisées pour améliorer la perception de l'attente par le client. Elles concernent les conditions de l'attente : l'organisation de la file, le confort, l'information du client et la mise en place d'engagements de service.

Il est possible de jouer sur la forme de la file (Lovelock *et al.*, 2008). Elles peuvent être droite ou en zigzag. L'objectif est de développer des files d'attente qui donnent l'impression d'avancer (Kirkham *et al.*, 2002). Il peut s'agir d'une file unique ou de plusieurs files spécialisées. Après avoir développé massivement les files uniques, de nombreuses entreprises préfèrent maintenant spécialiser les guichets selon la rapidité de la prestation recherchée, c'est le cas de la Poste.

« Le problème essentiel de l'attente est traité grâce à la diversification des modes de délivrance du service traduit par la spécialisation des îlots, automates et guichets, ce qui :

Evite aux clients souhaitants réaliser une opération simple d'attendre dans la même file que ceux qui souhaitent réaliser des opérations complexes ;

Fait disparaître « l'aimant » file d'attente qui rendait boutiques, libre-service et automates inopérants ;

Accélère la réalisation des opérations du fait de la spécialisation des postes de travail et du fait du libre-service. »

Source : la Poste, dossier de presse du 16 novembre 2011

Encadré 8 : les bureaux de poste de la nouvelle génération

La distribution de tickets est une autre manière d'organiser la file d'attente. Proche d'un système de réservation (sur une plus courte durée), elle permet de rendre disponible le temps d'attente. Le consommateur peut ainsi utiliser ce moment pour faire d'autres choses. De plus, il patiente souvent de manière plus sereine et confortable, ce qui contribue également à rendre ce temps plus acceptable.

Améliorer les conditions matérielles de l'attente, l'occuper par de la distraction sont deux autres manières de rendre l'attente plus facile à supporter. Certains aéroports mettent à disposition des passagers en zone d'embarquement des fauteuils confortables, de la lecture, un accès à internet et le wifi gratuit. Cependant, il faut éviter certaines occupations telles que la télévision, qui, en activant le client, ont un effet contre-performant (Durrande-Moreau, 1994).

En plus de rendre l'attente plus agréable, certains aménagements peuvent la transformer en un temps utile au processus de servuction. En effet, il est possible de profiter de la durée d'attente pour faire exécuter au client des tâches nécessaires à la délivrance de la prestation (par exemple, faire remplir un formulaire, écouter les consignes de sécurité de l'hôtesse de l'air). De plus, cette dernière technique permet aussi de «faire entrer [le client] dans le système» (Dubé-Rioux *et al.*, 1989).

Informé peut également contribuer à améliorer la perception de l'attente car la personne qui attend est avide d'information. Cependant, celle-ci est à dispenser avec précaution. Annoncer la durée de l'attente peut contribuer à améliorer la satisfaction du client (Maister, 1985). En cas de retard, il est intéressant de communiquer sur sa cause uniquement si le prestataire n'en est pas à l'origine (Groth et Gilliland, 2006). En revanche, il est toujours utile de communiquer sur la disponibilité du service. En effet,

attendre pour rien est un facteur d'énervernement et de stress pour le client. De plus, prévenu en amont de sa commande d'une éventuelle indisponibilité, il peut réfléchir à une solution de remplacement durant son temps d'attente, ce qui contribue également à fluidifier la file. On trouve ce type d'organisation dans la plupart des cinémas : les clients sont informés en temps réel du nombre de places libres pour chaque film.

La mise en place d'engagements de service en matière de délai a également un effet très positif sur l'appréciation du service par le client (Kumar *et al.*, 1997), à condition, bien entendu, qu'ils soient respectés. Dans le cas contraire, l'effet est véritablement très négatif. Là encore, cette pratique se développe dans de nombreuses entreprises de service.

« L'attente : Lorsqu'il est professionnel, titulaire de la Carte Pros, ou pour les opérations rapides (retrait / dépôt Courrier-Colis, opérations postales et bancaires sur automates), le client accède au guichet en moins de 5 minutes. Pour toutes les autres opérations, il n'attend pas plus de 10 minutes.»

Source : la Poste

Encadré 9 : engagement sur les délais dans le cadre de la démarche de certification de la Poste

En cas de non-respect de ces engagements, certaines entreprises accordent à leurs clients des compensations financières. C'est le cas de Carrefour Market.

« Si plus de 2 personnes attendent devant vous en caisse et si toutes nos caisses ne sont pas déjà ouvertes, vous pouvez demander l'ouverture d'une caisse supplémentaire. Si nous n'y arrivons pas en moins de 3 minutes, nous vous offrons un bon d'achat de 3 euros. »

Source : Carrefour

Encadré 10 : engagement sur les délais d'attente à Carrefour market

Durrande-Moreau (1997) propose une synthèse des facteurs qui influencent la perception de l'attente. A partir de recherches empiriques, elle remet en cause certains principes de la gestion de l'attente. En effet, certains ne s'appliqueraient pas à toutes les situations. Elle propose donc une synthèse de recommandations aux entreprises de services qui souhaitent gérer l'attente de leurs clients. Elle énonce « cinq règles d'or », valables dans tous les cas, et « deux règles d'argent », plus délicates à utiliser.

	Règle	Objectif	Exemple d'actions
Règles d'or	Décontracter	Pour éviter une activation trop grande du client	Agir sur l'environnement, l'ambiance, les postures. Ne pas stimuler intellectuellement ou affectivement
	Intégrer	Pour que le client ait moins conscience d'attendre.	Eviter les aspects les plus typiques de l'attente. Préparer à la consommation.
	Calibrer	Pour que les durées moyennes et maximum soient fixées en référence à la norme sociale.	Positionner le service sur le critère de durée et de régularité.
	Réguler	Pour éviter le dépassement du maximum fixé	Accroître les moyens en cas de besoin.
	Réagir en situation dégradée	Pour permettre au client de prendre sa décision d'action.	Procéder à des annonces en cas de retard ou de blocage.
Règles d'argent	Occuper	Pour décontracter, ou pour intégrer, ou pour dériver l'excès d'énergie des impatients. Attention, sans gêner les patients.	Objets mobiles à regarder, activité en rapport avec le service, bornes interactives.
	Informé	Pour décontracter les impatients, ou pour leur permettre d'agir. Attention, sans gêner les patients. Attention à la labellisation d'un problème.	Annonces visuelles plutôt que sonores. Information en réponse à une question du client plutôt que systématique.

Tableau 6 : les règles de l'attente (Durrande-Moreau, 1997)

Dans cet article publié en 1997, elle précise que l'attente n'est pas toujours mal perçue par le client. Elle évoque « *l'attente soumise, neutre* », mais également « *l'attente pause* » qui permet de « *respirer* », et même « *l'attente plaisir* » qui « *fait partie du cérémonial* ». En effet, l'attente, comme la durée de la prestation, n'est pas toujours une perte de temps.

3.4. Accorder du temps au client

Dans la phase de coréalisation de certains services, il peut arriver que la durée d'une prestation ne soit pas considérée comme une perte de temps pour le consommateur ou pour l'entreprise.

En effet, la durée d'une prestation peut, dans certains cas, procurer de la satisfaction au client. Celui-ci ne la considère pas comme une perte de temps mais comme une source de plaisir et ne souhaite donc pas la réduire. C'est principalement le cas des activités de loisirs. Ainsi, dans un parc de loisirs, le consommateur apprécie qu'une attraction dure longtemps (à condition, bien entendu, qu'il la considère comme agréable).

Il peut également arriver, comme nous l'avons évoqué précédemment avec les travaux de Durrande-Moreau, que l'attente elle-même procure de la satisfaction au consommateur. Dans ce cas, elle est perçue comme le moyen de faire une pause ou bien comme un élément indispensable du cérémonial, de l'expérience de service.

Ce n'est pas nécessairement la nature de la prestation qui va être déterminante, mais ses circonstances. Déjeuner au restaurant peut être considéré comme un moment de détente ou comme une simple nécessité biologique dans un emploi du temps très chargé. Dans le premier cas, le client n'a pas envie d'être « *bousculé* » par les serveurs, dans le second il souhaitera un service très rapide. Aussi certains restaurants s'adaptent aux exigences de leurs consommateurs en proposant deux formules : l'une classique, l'autre très rapide. Et, afin de discerner les deux types de clients, ils proposent parfois aux plus pressés de porter un signe distinctif (badge, pastille autocollante).

L'entreprise peut, elle aussi, avoir intérêt à prendre du temps avec son client pour améliorer l'efficacité de la coproduction du service. Le temps passé avec lui permet à l'entreprise et à ses salariés de délivrer une prestation adaptée. Une trop grande rapidité de traitement peut produire des réponses insatisfaisantes et des services de mauvaise qualité, ce qui engendre du mécontentement pour les clients.

Passer du temps avec un client peut également contribuer à le rendre plus efficace lors de ses visites ultérieures. En effet, du fait de la coproduction du service, la performance de l'entreprise dépend également du consommateur et de son efficacité. C'est ainsi que certains prestataires prennent le temps de former leurs clients. Ils les rendent ainsi plus rapides et plus autonomes pour leurs démarches ultérieures. La compagnie aérienne Air France s'est engagée dans cette voie. Le personnel au sol propose au client de lui

apprendre à se servir des bornes d'enregistrement en libre-service afin qu'il puisse réaliser lui-même cette démarche. Pour ses trajets ultérieurs, le client sera ainsi capable de s'enregistrer seul, sans intervention d'un salarié de la compagnie. Cela aura pour conséquence de réduire l'attente pour le voyageur sans accroître les charges de personnel pour l'entreprise.

D'autres entreprises ne se limitent pas à une simple formation mais mettent en place une *socialisation organisationnelle du client* (Goudarzi et Eiglier, 2006). Elle permet au client d'apprendre son rôle et de comprendre le fonctionnement de l'organisation. Il est considéré comme un membre du personnel de l'entreprise qu'il faut intégrer afin qu'il réalise sa part de travail le plus efficacement possible. Le temps qui lui est consacré au début de la relation permet d'améliorer la qualité du service rendu et d'accroître la productivité de l'entreprise en réduisant la durée des opérations suivantes. Goudarzi et Eiglier s'appuient sur l'exemple de IKEA, entreprise où la socialisation du client est très poussée.

*

* *

Le temps est une contrainte de gestion pour toutes les disciplines de gestion, mais c'est au temps du management opérationnel que nous nous intéressons. À la fois objectif et subjectif, il doit être géré, contrôlé et maîtrisé. Il mêle gestion de la production, marketing et contrôle de gestion. Ce temps opérationnel est un élément essentiel pour les activités de service du fait que le consommateur y est également coproducteur. Des chercheurs, mais également des praticiens, s'intéressent à la question de la gestion du temps du consommateur lors de la délivrance du service. Ils cherchent à prendre en compte ses contraintes et attentes temporelles afin d'améliorer la qualité du service. Cette focalisation sur le consommateur implique donc de s'intéresser au temps à partir de son point de vue. Dans cette optique, les entreprises peuvent agir sur plusieurs leviers : améliorer l'accessibilité du service, réduire le délai global d'obtention de la prestation, influencer la perception de l'attente et accorder du temps au client dans les situations qui le nécessitent.

La gestion opérationnelle des temps et des délais concerne l'ensemble des activités de services. Pour approfondir cette question, nous allons nous intéresser aux services

publics. Ils représentent une part importante de l'emploi tertiaire et leur poids économique et social est considérable. La prise de conscience de la nécessité de gérer le temps de l'utilisateur y est récente. Elle tend à s'y généraliser dans une période où la rationalisation des dépenses publiques est la règle.

Synthèse chapitre 1

Le temps est une dimension commune à toutes les disciplines de gestion. Il y a le temps de l'information comptable et financière, le temps de la décision stratégique et le temps du management opérationnel.

Notre recherche s'intéresse au temps du management opérationnel. C'est un temps au sein duquel la gestion de la production, le contrôle de gestion et le marketing sont mêlés. C'est un temps objectif par certains aspects, subjectif par d'autres.

La gestion opérationnelle des temps et des délais est particulièrement importante dans les activités de services du fait du rôle du client, à la fois consommateur et producteur. Elle est au cœur de la qualité de service. Pour cette raison, il est nécessaire de s'intéresser au temps du point de vue du consommateur.

Il existe de nombreux modes de gestion des temps dans les services aux consommateurs. Ils permettent d'améliorer l'accessibilité du service, de réduire le délai global d'obtention de la prestation ou d'influencer la perception de l'attente. Mais il est parfois nécessaire que l'entreprise accorde du temps à son client.

Chapitre 2 :

La place de la gestion des temps dans la modernisation des services publics

De par leur mission d'intérêt général et de leur poids économique, les services publics sont des acteurs incontournables de l'économie française. De ce fait, ils sont eux aussi confrontés à la nécessité de gérer les temps des bénéficiaires de leurs prestations.

Cette nécessité apparaît dans le cadre d'une évolution des organisations publiques vers plus de performance et un intérêt croissant pour leurs usagers. Ainsi depuis la fin des années soixante, des réformes dites de modernisation et de rationalisation se succèdent au sein de l'administration. Cette évolution organisationnelle, technologique et politique semble s'inscrire dans un mouvement international qualifié de *New Public Management*. Les mutations qui en découlent transforment profondément les relations des services publics avec leurs usagers. Ainsi, cette recherche de performance publique passe par la rationalisation des moyens publics et par la prise en compte des attentes des usagers. La nécessité de gérer les temps et les délais du point de vue du prestataire et du bénéficiaire du service se retrouve donc aussi dans le secteur public.

1. La nature spécifique du service public

Les services publics occupent une place importante dans l'économie et la société française. Cet acteur incontournable repose pourtant sur une notion bien difficile à cerner malgré la définition d'un cadre juridique. Ce modèle classique permet l'adaptation du service public à l'évolution des besoins de la société et autorise une grande liberté pour répondre aux attentes des usagers, notamment au niveau de ses modes de gestion. Grâce à cela, certains n'hésitent pas à évoquer une explosion des services publics.

1.1. Un poids important dans l'économie française

Il est fréquent de confondre secteur public, fonction publique, services publics et administrations publiques. Une clarification s'impose avant de préciser l'importance du poids des services publics dans l'emploi, la valeur ajoutée et l'investissement.

1.1.1. Services publics, secteur public, fonction publique et administrations publiques

Nous nous intéressons aux services publics. Il nous semble cependant important de définir l'ensemble de ces quatre notions. Bien que proches, elles présentent des différences notables.

Sur le plan organique, la notion de *services publics* rassemble des structures de nature différente : les services publics nationaux et les services publics locaux.

- **Les services publics nationaux** représentent les fonctions essentielles de l'Etat : justice, sécurité, éducation nationale, emploi, protection sociale ... Il ne s'agit pas nécessairement de services centraux. De plus, ils ne sont pas obligatoirement assurés par l'Etat seul. Des établissements publics²⁶, des collectivités locales, voire des entreprises privées peuvent y participer.
- **Les services publics locaux** sont assurés par les collectivités locales. Selon Pontier, même si « *les lois attribuent parfois de manière préférentielle une activité à une collectivité* », « *souvent toutes les catégories de collectivités sont habilitées à intervenir dans un même domaine (musées, par exemple)* ».

Encadré 11: la distinction services publics nationaux / services publics locaux (Pontier, 1996).

Le secteur public regroupe l'ensemble des organisations publiques. Il comprend les services publics nationaux et locaux, les organismes paritaires du service public et les entreprises publiques. Selon Refait :

« Il va des services, que l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes sociaux mettent à la disposition des citoyens, aux sociétés industrielles et commerciales qui appartiennent à la nation, en passant par celle qui sont gérées d'une façon mixte. » (Refait, 1997, p.5)

Il s'agit d'une notion plus économique que juridique.

Pour le ministère en charge de cette question, la fonction publique correspond, quant à elle, à :

« L'ensemble des agents occupant les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales (commune, département ou région) ou de certains établissements publics hospitaliers. Certains sont titulaires, d'autres sont employés

²⁶ Des établissements publics (tels que Pôle Emploi) interviennent dans le service public de l'emploi.

par contrats (contractuels). Ils travaillent pour l'administration centrale, ou pour ses services déconcentrés (à l'échelon régional ou départemental), ou encore au sein d'établissements ayant une mission de service public (organismes de Sécurité sociale, établissements d'enseignement de recherche ...). »²⁷

Il existe trois fonctions publiques : la fonction publique d'Etat, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale.

- **La fonction publique d'Etat** : elle concerne les titulaires et contractuels qui travaillent dans les administrations centrales de l'État et les services déconcentrés.
- **La fonction publique territoriale** : elle a été créée en 1984, après le troisième volet de la décentralisation (1982) et les lois de transfert de compétences (1983) confiant aux collectivités locales la responsabilité de services d'intérêts locaux. La fonction publique territoriale (1,8 million d'agents), en proportion croissante, représente plus du tiers de l'ensemble des fonctionnaires. Elle regroupe l'ensemble des emplois des collectivités territoriales (la commune, le département, la région) et de leurs établissements publics.
- **La fonction publique hospitalière** : définie par la loi du 9 janvier 1986, elle regroupe les emplois (à l'exception du personnel médical) des établissements d'hospitalisation publics, des maisons de retraite publiques, etc.

Encadré 12 : les trois fonctions publiques

Le terme d'*administrations publiques* est également utilisé, principalement pour la comptabilité nationale. Selon l'Insee, il s'agit de :

«L'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.»

1.1.2. L'emploi public

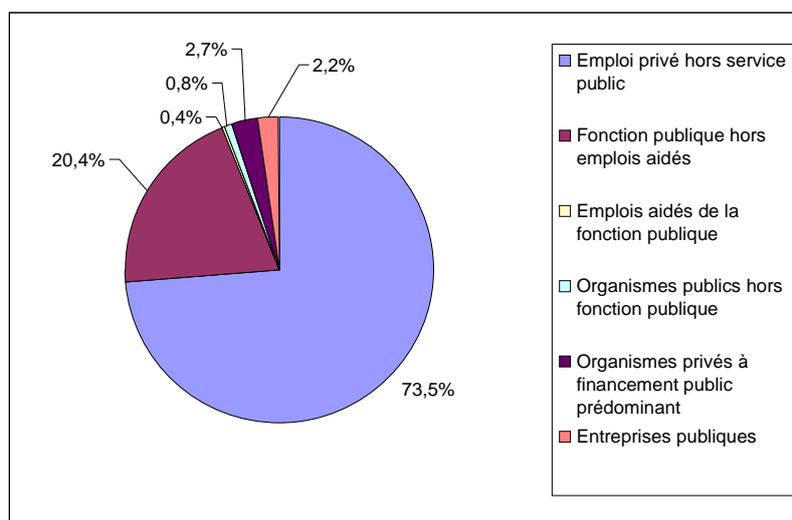
Si l'on s'en tient à une définition strictement juridique, la fonction publique *stricto sensu* emploie 5,298 millions d'agents (sur le territoire métropolitain, dans les DOM, les COM

²⁷ Définition du Ministère de la fonction publique.

et à l'étranger), auxquels s'ajoutent les 114 700 bénéficiaires de contrats aidés. Cet effectif a légèrement augmenté en 2009 selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011²⁸, malgré la diminution de l'emploi au sein de la fonction publique d'Etat (du fait du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et de transferts de personnels).

Selon ce rapport, « la fonction publique territoriale (FPT), avec 34% des agents publics, reste la principale créatrice d'emplois [...] du fait de la décentralisation ».

Cependant, l'emploi public ne se limite pas à la fonction publique (au sens juridique). En effet, si l'on retient la notion économique d'*administrations publiques* (au sens de la comptabilité nationale), le chiffre d'élève à 6,081 millions de personnes (agents travaillant dans les administrations publiques en métropole et dans les DOM).



Source : DGAFP

Figure 5 : fonction publique, service public et emploi au 31/12/2009

De plus, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011 rappelle que des organismes publics, des entreprises publiques et des organismes privés financés par les collectivités publiques assurent des missions de service public et que les agents qu'ils emploient représentent 5,7 % de l'emploi total. Ainsi si l'on considère l'emploi public comme l'ensemble des salariés des organismes chargés d'une mission de service public, il représente 6,882 millions de personnes, soit plus du quart de l'emploi total.

Malgré une classification différente, l'Insee obtient des chiffres qui confirment l'importance des salariés des organisations remplissant une mission de service public

²⁸ DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, novembre 2011.

dans l'emploi total. En effet, les comptes de la nation 2010²⁹ font état de 7,480 millions de personnes salariées dans les services principalement non marchands³⁰, soit un peu plus de 30% de l'emploi total.

1.1.3. La valeur ajoutée des administrations publiques et l'investissement public

Les comptes nationaux 2010 confirment le poids important des administrations publiques dans l'économie française tant au niveau de la valeur ajoutée créée que de l'investissement.

En effet, la valeur ajoutée des administrations publiques s'élève en 2010 à 318,3 milliards d'euros, soit plus de 21% de la valeur ajoutée totale générée durant l'année par les entreprises et les administrations³¹. Mais du fait de la gratuité ou quasi-gratuité des prestations fournies, ce chiffre sous-estime la réalité de la richesse créée par les administrations publiques. En effet, la comptabilité nationale ne valorise pas sa production à partir de son prix de vente mais en fonction de son coût de production.

En ce qui concerne l'investissement des administrations publiques, il s'élève en 2010, à 59,2 milliards d'euros³², soit plus de 14% de l'investissement total réalisé en France³³. L'investissement public est très majoritairement réalisé par les collectivités locales (70% de l'investissement public est réalisé par les collectivités locales). Les communes sont celles qui investissent le plus avec près de 50% de l'investissement local, même s'il existe des variations liées au cycle électoral. Selon l'Insee, la décentralisation a stimulé la croissance de l'investissement public local³⁴.

Les services publics sont aujourd'hui des acteurs économiques incontournables du fait d'importants changements intervenus au niveau de l'action de l'Etat au début du XX^e siècle. Interventionniste et garant de la solidarité sociale, il se démarque alors de l'Etat libéral classique dont la mission se limitait à celle de « *gendarme* » (Laufer, 2001). A son rôle de « *puissance publique* » s'ajoute celui de prestataire de services, dont le but est de satisfaire les besoins du public (Chevallier, 2010). Ces changements sont à l'origine d'un modèle juridique nouveau : le modèle du service public.

²⁹ Insee, Comptes nationaux 2010, base 2005.

³⁰ Le poste « Services principalement non marchands » correspond au regroupement des items « Administration publique » et « Enseignement », « Santé humaine et action sociale ».

³¹ Insee, Comptes nationaux 2010, base 2005.

³² Insee, « Comptes nationaux des administrations publiques », *Compléments à l'information rapide n° 81 du 31 mars 2011*, année 2010.

³³ Insee, Comptes nationaux 2010, base 2005.

³⁴ Insee, « L'investissement des administrations publiques locales. Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales », *Insee première*, n°867, octobre 2002.

1.2. Le cadre juridique : le modèle classique du service public

La notion juridique du service public a été définie par l'école du même nom³⁵. Dans son *Traité de droit constitutionnel*, Duguit, fondateur de l'école du service public, la définit ainsi :

« On aperçoit dès lors la notion de service public : c'est toute l'activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante. »
(Duguit, 1911, p. 73)

Plus proche de nous, Espuglas propose une définition dans laquelle apparaît l'Etat mais également les autres collectivités publiques. Selon lui, le service public est l'«*instrument essentiel pour l'Etat et les autres collectivités publiques pour exercer leur mission*» (Espuglas, 2002).

Rolland insiste sur la mission des services publics tout en rappelant qu'elle s'appuie sur des procédés issus de la notion de puissance publique :

« Ils correspondent à une obligation pesant sur les gouvernants de pourvoir au bien commun et sont placés sous leur direction plus ou moins effective. Des gouvernants et des autorités en dépendant, l'action est assortie de la puissance publique. » (Rolland, 1957, p.18)

1.2.1. Les éléments constitutifs du service public

Le service public implique trois éléments constitutifs. Ils doivent être associés de manière invariable. Il s'agit de :

- **L'élément organique** : le service public est dirigé par une personne publique.
- **L'élément fonctionnel**³⁶ : le service public agit pour l'intérêt général. Ce dernier n'est pas la somme des intérêts particuliers.

³⁵ L'école du service public est également appelée l'école de Bordeaux. Elle comprend également Gaston Jèze, Roger Bonnard, André de Laubadère, etc. Maurice Hauriou en a également fait partie avant de changer de doctrine et de rejoindre l'école de la puissance publique.

- **L'élément matériel** : le service public est régi par un régime juridique dérogatoire du droit privé.

Ces trois éléments sont souvent confondus avec les « lois du service public » énoncées par Rolland.

1.2.2. Les lois du service public

Ces lois correspondent aux grands principes qui constituent le régime juridique commun à tous les services publics. Il s'agit de la continuité, l'égalité et l'adaptabilité :

- **La continuité** : ce principe repose sur l'idée que les services publics répondent à des besoins essentiels de la population.

« Ils ont tous une si grande importance pour le public, qu'ils doivent fonctionner sans heurts, sans à-coups, sans arrêt. Tous les services publics sont des entreprises régulières et continues. » (Rolland, 1957)

- **L'égalité** : ce principe établit l'égalité des particuliers devant les services publics.

«Devant tous les services publics, les particuliers sont égaux. C'est la règle de l'égalité devant les services publics. Elle découle des principes posés dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 (art. I, 6 et 13) et domine notre régime politique et administratif. » (Rolland, 1957)

Espuglas précise qu'il s'agit d'une égalité formelle qui « *exclut les préférences mais non les différences* » (Espuglas, 2002, p. 30). Le principe de *neutralité* en découle. il est possible d'y déroger pour assurer l'intérêt général. C'est le cas, par exemple, lorsque des tarifs progressifs (en fonction de la situation des usagers) sont mis en place pour assurer l'égalité d'accès au service public. Le Conseil d'Etat précise que « *si le principe d'égalité implique qu'à des situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes* »³⁷.

³⁶ L'élément fonctionnel est, pour l'école du Service Public, le fondement même du service public, « *sa raison d'être* » selon Espuglas.

³⁷ Conseil d'Etat, 6 juillet 1994, Association des maires départementalistes de La Réunion, n°151870. L'application de tarifs différents pour un même tarif public à diverses catégories d'usagers est admises dans trois hypothèses : si elle est la conséquence nécessaire d'une loi ; si une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions

- **L'adaptabilité (ou mutabilité)** : les services publics doivent pouvoir s'adapter aux évolutions de l'intérêt général et des besoins collectifs.

« Leurs règles d'organisation et de fonctionnement peuvent toujours être modifiées à tout moment par l'autorité publique compétente (lois de changement). » (Rolland, 1957)

Deux autres principes se retrouvent dans de nombreux services publics, il n'en demeure pas moins qu'ils ne font pas partie des lois du service public :

- **Le monopole** : il s'agit d'un simple mode de gestion qui répond à des raisons ponctuelles. Espuglas (2002, p. 36) précise qu'il n'est *« en aucun cas une loi du service public »*.

« Il est des besoins d'intérêt général, auxquels l'administration est seule chargée de satisfaire à l'exclusion des particuliers : justice, police, communications télégraphiques, téléphoniques, transport de lettres, etc. Il en est d'autres enfin qui sont satisfaits concurremment par l'administration et par les particuliers : par exemple, en France, enseignement, théâtre, service de désinfection, assistance, caisses d'épargne, transport de colis postaux, etc. » (Jèze, 2003)

- **La gratuité** : contrairement à une idée assez répandue, elle n'a jamais été considérée comme un principe général du service public. Hauriou estime que c'est tout au plus *« un de ses traits saillants »* (Hauriou, 2002). Cependant, les services publics administratifs obligatoires sont nécessairement gratuits, contrairement aux services publics industriels et commerciaux. La participation demandée à l'utilisateur ne peut pas être supérieure au coût de la prestation fournie par la collectivité³⁸.

d'exploitation du service commande cette mesure ; enfin, s'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables (d'après le Cahier n°51 de la revue *Le courrier des maires*, n°253, janvier 2012).

³⁸ Conseil d'Etat, 6 mai 1996, Giloma, n°148042.

1.2.3. Une classification malaisée

Il existe une distinction entre services publics administratifs (SPA) et services publics industriels et commerciaux (SPIC), cependant la classification des services publics³⁹ demeure malaisée.

- **Les services publics administratifs (SPA)** : les services publics sont par principe présumés administratifs, sauf s'ils remplissent les critères des services publics industriels et commerciaux.
- **Les services publics industriels et commerciaux (SPIC)** : pour qu'un service public entre dans cette catégorie, il faut que, « *au vu d'un faisceau d'indices établi à partir de l'objet, des conditions générales de fonctionnement et des modalités de financement du service, celui-ci se rapproche d'une entreprise privée* » (Espuglas, 2002, p. 59).

Cette classification est source de nombreuses incertitudes, en effet, Espuglas (2002) précise qu'il n'existe pas de critère sûr d'identification. Pour cette raison, de nouvelles catégories sont régulièrement proposées par les juristes.

Malgré ces indications, la notion de service public demeure insaisissable. Selon Duguit lui-même : « *Cette notion de service public est bien vague, dira-t-on, et elle ne permet point d'indiquer quels sont les services publics* » (Duguit, 1911, p. 73). Au-delà de cette difficulté, c'est le modèle classique dans son ensemble qui évolue constamment pour répondre aux attentes de la société.

1.3. Un modèle pluriel en perpétuelle évolution

Au centre de la théorie du service public, il y a donc la notion de service. Le flou de ce modèle théorique autorise de nombreuses évolutions destinées à répondre aux attentes du public. Mais au-delà de sa croissance quantitative, qualifiée par Chevallier (2010) d'« *explosion* », les services publics connaissent également une évolution qualitative. Pour répondre à ce double mouvement, les modes de gestion se diversifient.

³⁹ Il est question ici du service et non de l'établissement prestataire.

1.3.1. L'explosion des services publics

Depuis l'avènement du modèle classique du service public, il est impossible de dresser une liste exhaustive des services publics. En 1923, Duguit écrit :

« Mais quelles sont les activités dont l'accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation ? À cette question on ne peut point faire de réponse fixe. Il y a là quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif au premier chef. Il est même difficile de fixer le sens général de cette évolution. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'à mesure que la civilisation se développe, le nombre d'activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente et le nombre de services publics s'accroît par là même. C'est logique. En effet, de la civilisation, on peut dire qu'elle consiste uniquement dans l'accroissement du nombre de besoins de tous ordres pouvant être satisfaits dans un moindre temps. Par suite, à mesure que la civilisation progresse, l'intervention des gouvernants devient normalement plus fréquente parce qu'elle seule peut réaliser ce qu'est la civilisation. » (Duguit, 1911, p. 74)

Cette conception du service public est, par certains aspects, discutable. Elle peut paraître paternaliste, voire totalitaire. Elle traduit cependant l'idée qu'à mesure que les besoins de base de la population sont satisfaits, d'autres apparaissent impliquant souvent la création de nouveaux services publics⁴⁰.

De nos jours, l'essor des services publics se confirme et s'amplifie. Chevallier (2010) évoque « l'explosion des services publics ». Cet « incroyable foisonnement » serait lié à un « mouvement irrésistible » qui empêcherait toute entreprise de délimitation. Selon lui, les services publics seraient soumises à « la loi du progrès » qui les contraindrait à toujours plus de quantité et plus de qualité. Ce mouvement s'accompagne en effet d'une prise en compte croissante de la diversité des situations des usagers, voire de la personnalisation des services publics (Bauby et Ginsbourger, 2011).

⁴⁰ Ainsi la création d'un service public d'enseignement a été suivie par la mise en place d'une restauration scolaire, puis par l'organisation d'un accueil périscolaire avant et après la classe.

1.3.2. La diversité des modes de gestion des services publics

La conception française du service public est donc amenée à se transformer, notamment par la diversification de ses modes de gestion. En effet, la formule traditionnelle de la régie qui implique la gestion directe du service public par l'Etat ou la collectivité locale apparaît souvent trop contraignante. La recherche de plus d'autonomie et de souplesse dans les procédures incite fréquemment les gestionnaires du service public à choisir un mode de gestion différent, en passant par l'habilitation unilatérale ou contractuelle d'un tiers. Dans le premier cas, la gestion du service public est confiée à une personne publique ou privée au moyen d'une loi, d'un règlement ou d'un acte individuel. Dans le second cas, c'est une convention de délégation de service public qui permet à la collectivité publique de confier l'exécution d'un service public à une tierce personne.

Tous les services publics peuvent être délégués sauf ceux administratifs qui, en raison de leur nature ou de la volonté du législateur, doivent être directement assurés par une personne publique⁴¹. La délégation de service public peut prendre plusieurs formes⁴². Grâce à sa souplesse de gestion, ce type d'habilitation contractuelle est en pleine expansion.

⁴¹ Dans un avis du 7 octobre 1986, le Conseil d'État avait précisé que « le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois, que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale ».

⁴² Espuglas estime que « la classification habituelle est moins pertinente que par le passé. En effet, on constate souvent en pratique que les conventions de délégations de service public mêlent différents éléments de chacun des contrats [...] évoqués » (Espuglas, 2002).

Habilitatation unilatérale	La gestion du service public est assurée par une personne publique	La régie indirecte
		Les établissements publics : <ul style="list-style-type: none"> • Administratifs (EPA) • Industriels et commerciaux (EPIC)
		Les groupements d'intérêt public (GIP)
	La gestion du service public est assurée par une personne privée	Les sociétés commerciales (sociétés d'économie mixte SEM)
		Les associations
Habilitatation contractuelle	Les formes de la délégation de service public	La concession
		L'affermage
		La régie intéressée
		Le contrat de gérance
		Le marché d'entreprise de travaux publics

Tableau 7 : les modes de gestion du service public (d'après Espuglas, 2002)

Depuis 2004, une ordonnance⁴³ permet d'aller plus loin avec l'instauration du contrat de partenariat, fondement des partenariats public-privé.

1.3.3. Le développement des partenariats public-privé (PPP)

En 2011, avec des investissements supérieurs à six milliards d'euros, le marché français des partenariats public-privé a atteint le premier rang au niveau européen⁴⁴. Ce développement est lié à la raréfaction des deniers publics ainsi qu'au caractère global du contrat de partenariat.

⁴³ Ordonnance n°20047-559 du 17 juin 2004.

⁴⁴ Selon François BERGERE, directeur de la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) (interview parue dans le Moniteur du BTP du 16 septembre 2011).

Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Encadré 13 : le contrat de partenariat (ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004)

Le contrat de partenariat suppose l'existence d'un service public que le projet doit permettre de délivrer. Contrairement à la délégation de service public (DSP), l'objet de ce contrat n'est pas la gestion même du service public mais la fourniture des moyens (ouvrages, équipements ou biens immatériels) permettant à la personne publique de l'assurer.

Il s'agit d'un contrat global qui comprend une pluralité de missions qui ne sont habituellement pas regroupées dans un accord unique. Il évite ainsi la conclusion d'une multitude de contrats distincts et les risques d'interfaces multiples entre les différentes missions de conception, réalisation, entretien et maintenance⁴⁵. Il est donc particulièrement adapté aux projets complexes et de long terme. De plus, la forte intégration de ces missions permet d'obtenir un engagement contractuel en coût global sur la durée du contrat.

Ainsi, le modèle du service public connaît d'importantes mutations. Certains, comme Laufer (2001), y voient une crise du modèle tandis que d'autres la considèrent comme le signe de la « *vitalité retrouvée* » (Espuglas, 2002) du service public. Des réformes sont donc nécessaires pour accompagner ces évolutions.

⁴⁵ Une grande partie des informations pratiques relatives aux partenariats public-privé est issue du cahier n°50 « 50 questions – Les partenariats public-privé » de la revue *Le courrier des maires* n°252 de décembre 2011.

2. Réformes et modernisation de la gestion publique

Dès 1953, Pierre Mendès-France⁴⁶, alors Président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, évoque la nécessité de rationaliser les dépenses publiques. Mais ce n'est que depuis la fin des années soixante que des réformes importantes se succèdent au sein de l'administration. Leur but déclaré est d'adapter, moderniser, rationaliser l'administration et la rendre plus efficace. Dans le même temps, l'usager des services publics voit sa place et ses droits reconnus, ce qui entraîne de profondes transformations des relations des administrations avec leurs bénéficiaires. Cette évolution semble s'inscrire dans un mouvement qualifié de *New Public Management* (nouvelle gestion publique).

2.1. Les réformes de modernisation

Les réformes⁴⁷ de rationalisation, de modernisation⁴⁸ et d'amélioration de la qualité du service public rendu à l'usager sont nombreuses. Aussi nous ne présentons que les principales étapes de cette évolution. Et si elles concernent principalement l'Etat et les administrations centrales, elles ont d'importantes répercussions sur l'ensemble du secteur public, y compris les services publics locaux, confrontés eux aussi à cette exigence de performance (Guénoun, 2009).

2.1.1. De l'administré à l'usager des services publics

C'est en 1968, avec le lancement de la *Rationalisation des choix budgétaires* (RCB)⁴⁹, que débute ce mouvement. Inspirée du *Planning programming budgeting system* (PPBS) américain, elle a pour objectif de mettre en place une méthode de rationalisation et de contrôle des résultats de l'action administrative. Pour Jeannot et Guillemot (Jeannot et

⁴⁶ Nous faisons ici référence au discours de Pierre Mendès-France à l'Assemblée Nationale du 3 juin 1953. Il y déclare que « Gouverner, c'est choisir, si difficiles que soient les choix. Choisir, cela ne veut pas dire forcément éliminer ceci ou cela, mais réduire ici et parfois augmenter ; en d'autres termes, fixer des rangs de priorité. »

⁴⁷ Jeannot et Guillemot définissent la réforme comme l'ensemble des « *actes de transformation de l'intervention de l'Etat sur ses moyens et ses finalités* » (Jeannot et Guillemot, 2010).

⁴⁸ Pour Jeannot et Guillemot, la modernisation est « *le projet de traiter les dérives de la bureaucratie grâce à des méthodes alternatives de gestion souvent issues du privé* » (Jeannot et Guillemot, 2010).

⁴⁹ La mission RCB a été créée par l'arrêté ministériel du 13 mai 1968 crée la mission RCB, rattachée à la Direction du budget. La démarche RCB se diffuse dans l'ensemble de l'administration grâce à la création d'une Commission interministérielle de rationalisation des choix budgétaires (décret n° 70-1092 du 25 mai 1970). Puis, un Comité de liaison interministériel pour la formation RCB (COLIFOR) est mis en place le 23 juin 1971 afin de renforcer la coordination et le développement des actions entre les cellules RCB des différents ministères.

Guillemot, 2010), son répertoire d'action est plus juridique que gestionnaire La RCB est finalement abandonnée dans les années 1980.

Dans les années 70, la loi commence à s'intéresser aux bénéficiaires des services publics et leur reconnaît des droits face à l'administration. En 1973, un Médiateur de la République reçoit « *les réclamations concernant, dans les relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public* »⁵⁰. Cinq ans plus tard, une *loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public* reconnaît aux citoyens « *la liberté d'accès aux documents administratifs* » et institue la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). L'année suivante paraît la *loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*.

Mais ce n'est qu'en 1983 qu'apparaît la notion d'usager des services publics dans un rapport parlementaire remis au Premier ministre. Il s'agit du *rapport Sapin*, son titre *La place et le rôle des usagers dans les services publics* (Sapin, 1983) exprime une vision nouvelle du bénéficiaire du service : il a un rôle et des droits. À la fin de cette même année, un décret concernant les relations entre l'administration et les usagers⁵¹ est publié.

En 1989, le concept d'évaluation des politiques publiques est associé au service à l'usager avec le lancement de la politique de *Renouveau du service public (circulaire Rocard)*⁵². Cette circulaire comprend quatre axes :

- une politique de relations du travail rénovée,
- une politique de développement des responsabilités,
- un devoir d'évaluation des politiques publiques,
- une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Pour Jeannot et Guillemot (2010), avec la circulaire Rocard, « *les questions de gestion sont au centre de la réforme* ».

Un an plus tard, en 1990, un décret relatif à l'évaluation des politiques publiques⁵³ met en place un dispositif d'évaluation interministériel, avec un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE). En plus de la recherche de plus d'efficacité, s'ajoute la prise en

⁵⁰ Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

⁵¹ Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers.

⁵² Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

⁵³ Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

compte des usagers. En effet, la même année, une *Commission pour la simplification des formalités* est créée (Cosiform)⁵⁴.

2.1.2. De nouveaux droits pour les usagers des services publics : simplification et transparence

En 1998, le CSE est remplacé par le *Conseil national de l'évaluation* (CNE)⁵⁵. Cette même année, trois autres événements témoignent de la volonté d'améliorer l'efficacité des services publics et la qualité de service rendu aux usagers. En janvier, le *Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information* (PAGSI) est lancé⁵⁶. Il prévoit notamment la généralisation des sites internet des services publics et la mise en ligne des formulaires administratifs. Selon Alcaud et Lakel, (2004) ce programme témoigne du fait que « *l'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen devient un souci constant du gouvernement* ». En juin, une circulaire ⁵⁷ est à l'origine de la création des *Programmes pluriannuels de modernisation des administrations*. Chaque programme « *a pour objet de déterminer les orientations stratégiques du ministère [concerné], de formaliser une volonté collective d'assurer avec efficacité les missions entrant dans ses attributions* ». L'objectif de ces programmes est « *d'assurer la cohésion sociale et territoriale de notre pays et de mieux répondre à l'attente de nos concitoyens* ».

En décembre de cette même année, le décret relatif aux simplifications administratives⁵⁸ prévoit pour chaque ministère des programmes annuels de simplification des formalités et des procédures administratives et crée une *Commission pour les simplifications administratives* (COSA).

En 2000, la *loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*⁵⁹ impose de nouvelles obligations aux services publics. Elle les oblige notamment à informer l'utilisateur du nom de l'agent chargé de suivre leur dossier, à délivrer systématiquement un accusé de réception et à transmettre à l'autorité compétente une demande qui lui serait adressée par erreur. En décembre, un décret⁶⁰ va plus loin dans la simplification des démarches administratives, il supprime notamment

⁵⁴ 54 Décret no 90-1125 du 18 décembre 1990 relatif aux simplifications administratives.

⁵⁵ Décret no 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

⁵⁶ Lancé lors du Comité interministériel pour la Société de l'information (CISI) de janvier 1998.

⁵⁷ Circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations.

⁵⁸ Décret n°98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives.

⁵⁹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁶⁰ Décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil.

la fiche d'état civil. Le portail internet de l'administration *Service-public.fr* est créé la même année.

2.1.3. La recherche de la performance

En 2001, la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF)⁶¹, « *point d'orgue d'un long processus d'institutionnalisation de la mesure de la performance* » (Guénoun et Saléry, 2009), est votée par la quasi-unanimité des parlementaires. Selon ses « *pères* », Lambert et Migaud (2006) elle modifie profondément « *la perspective de la gestion publique en substituant à la traditionnelle gestion orientée vers les moyens une gestion orientée vers les résultats* ». Pour Calmette (2006), elle instaure un « *système de gestion de la performance qui s'inspire directement de la culture dite de management* ». Jeannot et Guillemot (2010) y voient une remise au centre de la question de la gestion avec notamment l'obligation de produire des indicateurs de résultats destinés à mesurer l'efficacité et l'efficience de la gestion publique. Les administrations doivent désormais rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits attribués. Une nomenclature budgétaire par destination des dépenses est mise en place. Les objectifs représentent des missions, déclinées en programmes, eux-mêmes subdivisés en actions. Votée en 2001, elle n'entre en application qu'en 2006 afin de permettre à l'administration de se préparer.

Entre 2001 et 2007, plusieurs décrets et circulaires sont à l'origine de programmes de modernisation. Mais c'est en 2007 qu'est lancée la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Il ne s'agit pas d'une loi nouvelle mais de « *travaux* »⁶² qui s'organisent autour de six axes de modernisation. Pour Kott (2010), bien que la LOLF et la RGPP se ressemblent, elles se révèlent en réalité très différentes. Pour lui, la RGPP est avant tout une recherche d'économies à court terme⁶³ et n'intègre pas le débat de fond sur la performance de l'action publique promue par la LOLF. Pour Jeannot et Guillemot (2010), elle éloigne de nouveau la question de la réforme de celle de la gestion en mettant l'accent sur les structures et les organigrammes plutôt que sur les outils.

⁶¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁶² <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>

⁶³ Kott rappelle dans cet article, l'intervention de Jean Arthuis, Président de la commission des finances du Sénat. Ce dernier s'était demandé si la RGPP n'avait pas trop tendance à privilégier la recherche immédiate d'économies, plutôt que l'amélioration durable de l'efficacité de l'Etat (Commission des finances du jeudi 19 juin 2008).

Ces réformes successives ont fait évoluer les services publics de manière très significative. Elles témoignent d'une prise en compte croissante de l'utilisateur. Le fonctionnement et l'organisation de l'ensemble des services publics en sont profondément modifiés.

2.2. De profondes mutations liées à la prise en compte de l'utilisateur

Du fait de ces réformes, le fonctionnement des administrations connaît de profondes mutations. A partir de 1994, les démarches qualité s'y généralisent (Barouch, 2010) avec l'usage des premiers outils qualité. De nombreux établissements publics se lancent dans des démarches de certification (ISO 9001 ou inspirées par cette norme), des chartes d'accueil sont créées, exprimant des engagements sur l'accueil du public, des indicateurs visant à mesurer la qualité de service sont mis en place.

Deux événements significatifs interviennent dans les années 2000 : la création du *Cadre d'autoévaluation des fonctions publiques* (CAF) en 2002 et l'application de la *Charte Marianne* en 2005. Cette évolution témoigne de la volonté d'améliorer la qualité de service, mais également de la reconnaissance de la place de l'utilisateur comme partie prenante dans la mesure de cette qualité. Il en découle d'importantes conséquences sur l'organisation du travail dans les services publics.

2.2.1. Le Cadre d'Auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) et la Charte Marianne

Le Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF)⁶⁴ est un modèle de management spécifiquement adapté au secteur public. Il a été conçu et est actuellement reconnu à l'échelle européenne. Il est issu de la grille d'évaluation mise en point par *l'European foundation for quality management* (EFQM)⁶⁵ et aide les administrations à poser un diagnostic et à évaluer leurs données. Il permet ainsi aux organisations publiques européennes de s'approprier les techniques de management par la qualité totale afin d'entrer dans une démarche d'amélioration continue de leurs performances. La démarche est basée sur neuf critères :

⁶⁴ A l'origine, l'acronyme CAF correspond à *Common Assessment Framework*.

⁶⁵ L'EFQM est un organisme à but non lucratif, situé à Bruxelles, qui regroupe des entreprises européennes telles que Fiat, Nestlé, Philips. Il a été créé en 1988 par quatorze entreprises qui souhaitent créer un outil de gestion qui permettrait d'accroître la compétitivité des entreprises européennes.

- **Cinq critères liés aux moyens** : le leadership, la gestion de la stratégie et de la planification, la gestion des ressources humaines, la gestion des partenariats et des ressources et gestion des processus ;
- **Quatre critères liés aux résultats** : les résultats auprès des usagers, les résultats auprès du personnel, les résultats envers la société et les résultats des performances clés.

Selon Barouch (2010), la principale originalité du CAF est qu'il précise quels sont les résultats attendus d'un service public.

De plus, cet outil identifie quatre catégories de *parties prenantes* et propose pour chacune des indicateurs de résultats : les usagers, le personnel, les donneurs d'ordre (leur satisfaction est mesurée par deux types de performances clés : les résultats internes et les résultats externes) et la société. Les indicateurs qui évaluent les résultats auprès des clients-citoyens sont semblables aux indicateurs de la LOLF tournés vers l'utilisateur qui mesurent la qualité de service. Si l'utilisateur apparaît dans ce cadre, il n'est cependant pas au cœur de la démarche.

Trois ans plus tard, avec la *charte Marianne*, l'orientation-usager est nette. Cette charte générique de l'accueil des usagers est appliquée depuis janvier 2005 par tous les services de l'Etat⁶⁶ et a vocation à se généraliser aux autres services publics. Elle comprend cinq rubriques d'engagements génériques. Depuis 2006, elle a évolué vers un référentiel appelé *QualiMarianne* auquel est associé un *label Marianne*.

1. Un accès plus facile aux services ;
2. Un accueil attentif et courtois ;
3. Une réponse compréhensible aux demandes des usagers dans un délai annoncé ;
4. Une réponse systématique aux réclamations ;
5. L'écoute des usagers pour progresser.

Encadré 14 : les cinq rubriques génériques de la charte Marianne

La *charte Marianne* a deux conséquences significatives. Elle généralise le principe d'engagements (explicites) de service. De plus elle reconnaît le rôle décisif de l'accueil des usagers pour améliorer la qualité de service et accroître l'efficacité des services

⁶⁶ Circulaire du 2 mars 2004 relative à la charte de l'accueil des usagers.

publics. Pour Marielle Bréad, responsable du département Qualité de service et certification à la Direction générale de la modernisation de l'Etat⁶⁷ :

«L'accueil est désormais considéré comme un enjeu transversal fort et un levier efficace pour rationaliser les méthodes de travail et conduire les services de l'Etat dans un processus d'amélioration de la qualité de service, ce qui suppose de définir un processus d'évaluation continue. »

2.2.2. Des organisations qui se transforment pour mieux servir leurs usagers

L'utilisateur est bien devenu « *le point de mire des réformes du service public* » (Jeannot, 1998). Cette focalisation sur l'utilisateur se retrouve également dans les changements de l'organisation des administrations. Elles s'adaptent aux différentes réformes mais surtout aux nouvelles conceptions des relations avec le bénéficiaire de leurs prestations. Weller (2010) met en évidence une évolution en trois temps que l'on retrouve dans l'ensemble du secteur public, qu'il s'agisse de l'Etat, d'entreprises publiques, d'organismes sociaux ou de collectivités locales. En effet, à partir des années 80, le secteur public se transforme au niveau de ses méthodes de travail ou de ses règles organisationnelles avec comme objectif d'être plus efficace, c'est-à-dire mieux servir ses usagers, en maîtrisant ses dépenses.

⁶⁷ Citée dans France Qualité Publique, 2006.

- **Le temps de l'accueil** : les années 1980 correspondent selon Weller au « *temps de l'accueil* ». Il souligne que « *le souci du public est bien évidemment présent* » (Weller, 2010) au sein des administrations. Elles cherchent à y répondre par une modernisation et une rationalisation inspirée du modèle wébérien. Les tâches sont spécialisées, le contrôle est réalisé a priori, la surveillance est hiérarchique. Dans de nombreuses administrations, on dissocie l'accueil de la production. Selon Weller, le souci du public est réel, mais il s'agit d'un « *public avec un grand P* ». La production de prestations est une production de masse, qui s'embarrasse peu des spécificités des bénéficiaires.
- **Le temps de la relation de service** : viennent ensuite les années 1990 et le début de la personnalisation des traitements, c'est le « *temps de la relation de service* ». L'organisation du travail est profondément modifiée par cette nouvelle conception du service public, elle est notamment marquée par la polyvalence des agents dans de nombreuses administrations. Pour Weller, « *le public avec un grand P laisse désormais place à des publics avec un « s », des « usagers » forts de leurs particularités et de leurs besoins spécifiques.* »
- **Le temps de l'offre de service** : avec les années 2000, les administrations souhaitent replacer l'utilisateur au cœur du service, c'est le « *temps de l'offre de services* ». De nouvelles configurations organisationnelles, de nouvelles méthodes de gestion (démarches qualité, certification ...), de nouveaux métiers (téléconseillers) sont mis en place. « *Le public y est toujours décliné au pluriel, mais les usagers sont désormais redistribués en destinataires d'une « offre de services » dont la diversité se conjugue en fonction du degré de standardisation présumée de chaque situation, et auxquels répondent des services et des agents spécialisés* » (Weller, 2010).

Encadré 15 : les trois temps de l'évolution des administrations publiques (Weller, 2010)

2.2.3. Les raisons de ce changement de culture

Pour Jeannot (1998), il y a trois raisons à l'évolution de la prise en compte de l'utilisateur :

- Le secteur public serait passé d'une phase d'équipement à une phase de gestion (et d'une phase de production à une phase de service).
- La montée du niveau d'éducation a eu pour conséquence l'élévation du niveau d'exigence des usagers.
- L'ouverture à la concurrence de certains secteurs et la « *concurrence par comparaison* »⁶⁸ contribuent également à cette élévation du niveau d'exigence.

Pour Espuglas, c'est avec la *circulaire Rocard* du 23 février 1989 relative au *Renouveau du service public* que ce mouvement débute, engendrant un véritable changement de culture au sein de la fonction publique. Selon lui :

⁶⁸ Les usagers attendent des services publics le même niveau de qualité que ce qu'ils trouvent dans les entreprises privées.

«L'innovation récente la plus remarquable est qu'il a été demandé aux agents de passer d'une culture spécifique de l'intérêt général détachée de toute préoccupation de rentabilité à une culture fondée sur le service du client et ce au moindre coût. » (Espuglas, 2002, p. 91)

En effet, ces réformes de modernisation s'accompagnent d'une volonté de rationalisation et de la recherche de performance au sein du service public. Comme Bartoli (Bartoli, 2008, p.355), nous nous demandons « [si l'on peut] *pour autant parler d'un Nouveau management public* » (ou *New Public Management*).

2.3. Le *New Public Management*

Le *New Public Management* (Nouvelle gestion publique) correspond à un grand mouvement de transformations des administrations publiques qui a débuté dans les années 80 dans certains pays anglo-saxons, notamment le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et le Canada (Chevalier, 2009). Si l'efficacité des réformes issues de ce mouvement est largement discutée (Robinson, 1996 ; Lapsley, 1996 ; Dunleavy *et al.*, 2006), nombreux sont les auteurs français qui estiment nécessaire de « *trouver un nouvel équilibre entre efficacité économique et cohésion sociale* »(Brillet, 2004, p.40).

Le *New Public Management* est également une doctrine qui a pour objectif , pour Bartoli, de « *rapprocher les modes de gestion publique de ceux des entreprises privées, en diminuant le poids de l'application des règles et procédures pour favoriser la recherche de rentabilité et la satisfaction des citoyens* » (Bartoli, 2008, p.355). Cette nouvelle gestion publique viserait à faire des administrations des organisations orientées vers la performance (De Visscher et Varone, 2004).

Nous allons donc énoncer les éléments de cette doctrine, puis comme sa mise en œuvre peut prendre des formes plus ou moins radicales, nous présenterons les invariants et les grands principes de cette démarche.

2.3.1. Les éléments de la doctrine

Plusieurs auteurs ont cherché à définir les éléments de la doctrine du *New Public Management*.

Ainsi, dans leur célèbre ouvrage « *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* », Osborne et Gaebler (1992) énoncent les dix

grands principes⁶⁹ qui constituent cette doctrine. Pour ces auteurs, ils devraient permettre de rendre l'administration (Etat, collectivités locales, etc.) plus moderne et plus efficace.

- Une administration "moteur" : tenir le gouvernail plutôt que ramer (*catalytic government: steering rather than rowing*). L'Etat (ou la collectivité locale) devrait s'assurer que les services sont rendus, mais ne serait pas obligé(e) de les fournir lui-même (ou elle-même).
- Une administration qui appartient à la collectivité : habilitier plutôt que servir (*community-owned government : empowering rather than serving*). L'administration devrait faire en sorte (en leur fournissant les moyens nécessaires) que les individus soient capables de résoudre eux-mêmes leurs problèmes.
- Une administration compétitive : impulser de la compétition dans la délivrance des services (*competitive government : injecting competition into service delivery*). La concurrence serait préférable au monopole.
- Une administration de mission : changer le fonctionnement des administrations (*mission-driven government : transforming rule-driven organizations*). Les administrations devraient être animées par leur mission plutôt que par le respect de la réglementation.
- Une administration orientée résultats : financer des résultats plutôt que des dépenses (*results-oriented government : funding outcomes, not inputs*).
- Une administration orientée client : satisfaire les attentes du client (usager), et non celle de la bureaucratie (*customer-driven government : meeting the needs of customer, not the bureaucracy*). Les actions publiques devraient répondre aux besoins des citoyens/usagers et non à ceux de l'administration elle-même.
- Une administration à l'esprit d'entreprise : gagner de l'argent plutôt qu'en dépenser (*enterprising government : earning rather than spending*).
- Une administration qui anticipe : prévenir plutôt que guérir (*anticipatory government : prevention rather than cure*). Il serait préférable de financer la prévention plutôt que la résolution des problèmes.
- Une administration décentralisée : passer d'un management hiérarchique à un esprit d'équipe (*decentralized government : from hierarchy to participation and teamwork*). La décentralisation des responsabilités, la participation et le travail en équipe seraient indispensables.
- Une administration orientée marché : impulser du changement à travers le marché (*market-oriented government : leveraging change through the market*). Plutôt que de se substituer au marché, l'Etat et les collectivités devraient chercher à atteindre leurs objectifs en prenant des mesures qui vont avoir un effet de levier sur celui-ci.

Encadré 16 : les dix principes du *New Public Management* selon Osborne et Gaebler

⁶⁹ Il s'agit de notre traduction des principes définis par Osborne et Gaebler dans leur ouvrage de 1992.

Hood (1995) a également défini la doctrine du *New Public Management*. Les éléments qu'il propose diffèrent quelque peu de la formulation d'Osborne et Gaebler⁷⁰. Ils mettent davantage l'accent sur la structure interne et le fonctionnement des administrations, mais on retrouve une orientation identique selon laquelle les administrations doivent s'inspirer de la gestion privée.

- Créer des unités plus autonomes et organisées par produits (*unbundling of the public services into corporatized units organized by products*).
- Instaurer plus de compétition pour réduire les coûts (*more contract-based competitive provision, with internal markets and term contracts*).
- Utiliser les techniques du management développées dans le secteur privé (*stress on private-sector styles of management practice*).
- Mettre l'accent sur la réduction des dépenses (*more stress on discipline and frugality in resource use*).
- Donner plus d'autonomie aux managers de terrain (*more emphasis on visible hands-than on top management*).
- Fixer des objectifs chiffrés et mettre en place des indicateurs de résultats (*explicit formal measurable standards and measures of performance and success*).
- Donner plus d'importance à la mesure des résultats obtenus (*greater emphasis on output controls*).

Encadré 17 : les principes du *New Public Management* selon Hood (1995)

Pour Hood, ces éléments remettraient en cause deux principes du management public traditionnel : la spécificité du secteur public et la prédominance des procédures (sur la discrétion, jugée dangereusement arbitraire).

La mise en pratique du *New Public Management* à travers des réformes de l'administration peut faire l'objet d'une plus ou moins grande radicalité (Chevalier, 2009), nous allons donc présenter les principes d'actions issus de ce mouvement.

2.3.2. Les invariants et les principes généraux du *New Public Management*

Chevalier insiste sur l'idée que l'appellation « *nouvelle gestion publique [...] comprend, en fait, des approches qui se distinguent par la plus ou moins grande radicalité de leur mise en œuvre* » (Chevalier, 2009). Pour cette raison, il indique des invariants dans les démarches suivies.

⁷⁰ Il s'agit de notre traduction des éléments issus d'un article de Hood (1995).

- Le primat donné au résultat, quand l'ancienne gestion privilégiait le respect des procédures et de la légalité ;
- L'affaiblissement de l'importance des hiérarchies administratives ;
- La mise en œuvre du principe de subsidiarité (prise de décision au niveau le plus adapté) ;
- L'introduction d'une dose de marché au sein des services publics ;
- La distinction du décideur et du fournisseur chaque fois que cela sera plus efficace ;
- La responsabilisation des acteurs publics face à leurs clients et face à leurs financeurs ;
- La mesure de la performance publique.

Encadré 18 : les invariants du *New Public Management* selon Chevalier 2009

Selon Pesqueux, le *New Public Management* se caractériserait par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable dans le but de répondre à trois logiques d'action (Pesqueux, 2006) : une logique d'efficacité socio-économique qui s'intéresse au bénéfice attendu de l'action de l'Etat ou du service public, une logique de qualité de service qui concerne la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur et une logique de l'efficacité de gestion ou de l'efficience : elle correspond à l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits ou l'activité aux ressources. Si l'objectif du *New Public Management* semble clair (rendre les organisations publiques plus performantes), ses éléments constitutifs ne sont pas aisés à identifier. Pesqueux propose de retenir trois principes généraux qui orientent les actions mises en place.

- **Un principe de « *stewardship* »** : les organisations publiques doivent être au service du public. Ce principe est parfois rattaché à la notion de client-centrisme ou orientation-client.
- **Un principe de transparence** : des instances et de procédures doivent être mises en place afin de permettre un contrôle interne, les citoyens doivent pouvoir réaliser un contrôle externe.
- **Un principe d'« *accountability* »** : les organisations publiques sont responsables de leur gestion, elles doivent rendre des comptes sur les actions entreprises et les résultats obtenus.

Encadré 19 : les trois principes généraux du *New Public Management* (Pesqueux, 2006)

Les réformes de modernisation de l'administration française ne reprennent pas l'ensemble des principes du *New Public Management*. On y retrouve cependant certains éléments.

2.3.3. La modernisation de la gestion publique, un *New Public Management* français ?

Plusieurs principes du *New Public Management* se retrouvent dans les réformes de modernisation de l'administration française. Ils concernent les relations avec les usagers et la recherche de la performance publique.

En effet, le rapport Sapin (1983), la circulaire Rocard (sur le renouveau du service public), les réformes de simplification et l'établissement de la charte Marianne témoignent d'une prise en compte croissante de l'utilisateur. Celle-ci est à rapprocher du principe de *stewardship* ou d'orientation-utilisateur issu du *New Public Management*. Cependant, le Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) ne relève pas de la même logique. En effet, l'utilisateur n'est pas au centre de la démarche issue du CAF. Il y est considéré comme une partie prenante, au même titre que le personnel, les donateurs d'ordre et la société.

La liberté d'accès aux documents administratifs, l'obligation pour les services publics de motiver les actes administratifs, les droits des citoyens et des usagers dans leurs relations avec l'administration répondent quant à eux à un principe de transparence. Grâce à ces réformes, l'utilisateur bénéficie d'un droit de regard sur les décisions et documents administratifs qui le concernent.

Avec la LOLF, plusieurs autres principes du *New Public Management* sont mis en œuvre. Ils sont relatifs à la gestion de la performance publique. Grâce à cette loi, une orientation-résultats est prise par l'administration, elle remplace la traditionnelle logique de moyens qui prévalait auparavant. Elle impose la mesure de la performance publique grâce à l'utilisation d'instruments de gestion. Des objectifs relatifs à l'efficacité socio-économique (pour le citoyen), à la qualité de service (pour l'utilisateur) et à l'efficacité de gestion (pour le contribuable) sont définis⁷¹. Des indicateurs de résultats correspondant à ces objectifs sont fixés et des valeurs cibles définies. De plus, de nouveaux outils comptables permettent l'analyse du coût des actions. Les dépenses publiques doivent être justifiées dès le premier euro.

La LOLF impose également aux administrations l'obligation de rendre des comptes sur l'utilisation des moyens accordés conformément au principe d'*accountability*. De plus, les comptes de l'Etat doivent être certifiés par la Cour des comptes. La publication de

⁷¹ http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/guide_parlementaires.pdf

rappports annuels de performance et celle du rapport de la Cour des comptes permettent un contrôle par le parlement renforcé. Enfin, avec la RGPP, l'accent est mis sur la réduction des dépenses publiques, conformément à un autre principe du *New Public Management*.

Ainsi, derrière le terme de modernisation de l'administration, deux idées apparaissent : l'obligation pour les services publics d'être performants et la nécessité de prendre en compte leurs usagers, avec leurs besoins et leurs attentes. Nous allons voir en quoi la gestion opérationnelle du temps peut contribuer à accroître la performance publique.

3. Les modes de gestion des temps dans les services publics rendus aux usagers

La performance publique est une notion complexe basée sur la gestion du couple coût-valeur. La gestion opérationnelle du temps peut contribuer à l'accroître en améliorant la valeur du service rendu à l'utilisateur tout en maîtrisant les coûts pour le service public concerné. Comme les entreprises, les services publics doivent donc gérer deux fonctions de production basées sur le temps : la leur et celle de l'utilisateur. Nous verrons comment différentes administrations répondent à cette exigence.

3.1. La performance publique, une notion difficile à cerner

Quel que soit le secteur d'activité de l'organisation étudiée, le terme *performance* nécessite une clarification. Nous verrons qu'en ce qui concerne le service public, la performance est liée à la qualité de service, une notion composite.

3.1.1. La performance, un terme polysémique

« *Concept à géométrie variable* » pour Bourguignon (1997), la performance est pourtant un concept central du contrôle de gestion.

Bourguignon propose trois sens primaires à ce terme polysémique : succès, résultat de l'action et action. Le premier (succès) va dépendre des représentations des acteurs et ne se limite pas nécessairement à sa dimension économique. Le deuxième (résultat) ne comprend aucun jugement de valeur et fait référence à la conception de Bouquin (Bouquin, 2001). Il s'agit simplement des résultats obtenus. Le troisième et dernier sens

(action) est issu du mot anglais *performance*. Il s'intéresse au processus de l'action, à son exécution. Bourguignon (1997) souligne également que le sens de ce mot diffère selon son nombre.

«Au singulier, il est plutôt associé à des approches novatrices en gestion, réputées conduire la firme au succès plus efficacement que les méthodes traditionnelles. Par ailleurs, son imprécision répond bien à la multidimensionnalité des stratégies d'aujourd'hui, dans lesquelles le succès dépasse souvent très largement la traditionnelle dimension économique-financière, à un moment où le contrôle de gestion réaffirme sa mission d'accompagnement des stratégies ; Au pluriel, le mot, plus neutre, est généralement associé à des instruments de gestion classiques (mesure ou appréciation des performances).»(Bourguignon, 1997, p.91)

C'est bien la performance au singulier qui nous intéresse. Les facteurs qualitatifs y sont de plus en plus fréquemment associés et pris en compte par les outils de gestion. Définie par Bourguignon (1997) comme la réalisation des objectifs de l'organisation, la performance est subjective du fait de la diversité des buts auxquels elle se rattache. Bessire (1999) confirme et précise cette idée. Pour elle, la performance comprend trois dimensions :

- **Une dimension politique** : il s'agit d'une dimension subjective. Elle concerne le « *pourquoi* » de l'action.
- **Une dimension stratégique** : c'est une dimension rationnelle, elle s'intéresse au « *comment* ».
- **Une dimension économique** : dimension objective ou de gestion, elle s'attache aux ressources consommées et aux objectifs fixés.

La dimension politique est particulièrement importante dans les services publics. Pour Bessire :

«Les interrogations qu'a fait naître l'implantation d'outils de gestion dans le secteur à but non lucratif, en obligeant à prendre en compte la dimension politique, à expliciter le système de valeurs sous-jacent et à s'interroger sur le sens

de toute entreprise, ouvrent des voies aussi escarpées que prometteuses.»
(Bessire, 1999)

Nous retiendrons la définition de Lorino (1999) selon laquelle la performance « *qualifie le rapport existant entre les ressources consommées par cette activité (son « coût ») et l'importance des besoins sociaux auxquels elle permet de satisfaire (sa « valeur »)* ». Elle repose sur le couple « *coût-valeur* » (Lorino, 1997). Pour lui, le pilotage de la performance d'une organisation implique de définir les besoins qu'elle doit satisfaire (création de valeur) et de déployer le couple coût-valeur en son sein grâce à des règles de décision et des actions concrètes.

La performance, au singulier, concerne donc la réalisation des objectifs de l'organisation. L'accroître passe par l'amélioration du couple coût-valeur, ce qui implique de s'interroger sur le sens de l'action de l'organisation. Cette nécessité est particulièrement présente dès lors que l'on s'intéresse à la performance publique.

3.1.2. Performance publique et qualité publique

La définition de performance publique présente quelques difficultés. En effet, les résultats des services publics ne peuvent se mesurer à l'aune des bénéfices générés et de la rentabilité assurée aux actionnaires. S'ajoute à cela le fait que les résultats obtenus sont difficiles à cerner et à délimiter : en effet, une action publique génère des *outputs* (résultats directs) et des *outcomes* (effets sur la société et l'économie)⁷².

Mazouz et Tardif (2009) estiment que « *cerner la performance, dans la sphère publique, est éminemment compliqué* ». Ces difficultés ont abouti à l'idée selon laquelle la performance publique devrait être considérée comme la réduction de la non-qualité, donc comme la qualité publique (France Qualité Publique, 2006). S'inspirant de la définition générique de l'AFNOR⁷³, France qualité publique propose de comprendre la qualité publique comme « *l'aptitude d'une société à répondre aux besoins implicites et explicites d'intérêt général des citoyens au juste coût* ».

⁷² Chevalier donne l'exemple suivant : « *pour un collègue en zone d'éducation prioritaire (ZEP), les outputs seront constitués du nombre de passages en classe supérieure, ou du taux de réussite aux examens nationaux. Les outcomes seront trouvés dans la baisse de la consommation de produits illicites, dans la création de lien social, mesurée par exemple dans l'amélioration des relations avec les parents, la diminution de la délinquance, etc.* » (Chevalier, 2009).

⁷³ La qualité est définie selon la norme ISO 9001 comme « *l'ensemble des caractéristiques d'un produit ou service qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites* » (Hermel, 2003).

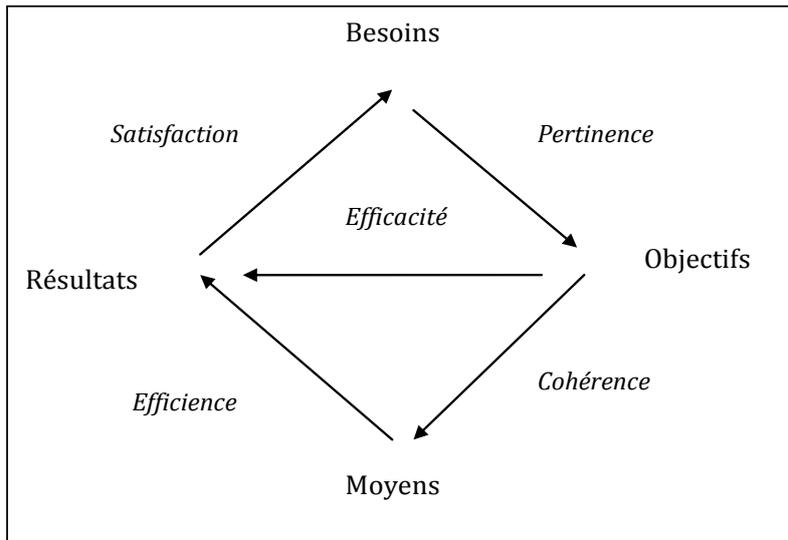
Cette définition rejoint l'idée selon laquelle la performance passe par le déploiement du couple coût-valeur (Lorino, 1997). La question de la « valeur publique » et de ses mécanismes de définition est donc essentielle (Lorino, 1999). Les usagers des services publics doivent donc être écoutés et leurs besoins pris en compte.

Cette conception de la performance publique repose donc sur l'idée qu'il est nécessaire de s'intéresser aux résultats de l'action publique du point de vue des deux partenaires : les usagers et les services publics.

En tenant compte des liens entre performance, qualité et satisfaction des usagers, France qualité publique propose un « carré de la performance »⁷⁴ dans lequel apparaissent quatre critères (France Qualité Publique, 2006) : la satisfaction, l'efficacité, l'efficience et la cohérence.

- **La satisfaction** : *« il y a satisfaction si le résultat perçu par le bénéficiaire satisfait son besoin. Cette satisfaction se fonde sur des faits objectifs mais aussi, on l'a vu, sur des opinions, des perceptions subjectives qui souvent se mêlent ».*
- **L'efficacité** : *« il y a efficacité de l'action publique si les résultats directs ou indirects sont conformes aux objectifs initialement fixés ».*
- **L'efficience** : *« si les résultats sont à la mesure des ressources mobilisées, on peut alors considérer qu'il y a efficience de l'action publique ».*
- **La cohérence** : *« il y a cohérence si les ressources [...] allouées sont adaptées aux objectifs et si les objectifs d'une action particulière n'entrent pas en contradiction avec ceux d'autres actions publiques. [...] La cohérence implique donc l'estimation d'une faisabilité ».*

⁷⁴ Les auteurs se sont inspirés du « triangle de la performance » pour proposer leur « carré » plus complet pour réintroduire plus directement la satisfaction des besoins, centrale dans l'approche de la qualité.



Encadré 20 : le carré de la performance (France qualité publique, 2006)

Ce modèle confirme que la performance publique correspond à la réalisation d'objectifs définis selon les besoins des usagers tout en optimisant les moyens publics. En effet, pour France qualité publique, améliorer la performance publique nécessite de s'intéresser aux résultats de l'action publique du point de vue des deux partenaires : les bénéficiaires et les prestataires publics. Cet organisme s'appuie notamment sur les travaux d'Averous (2004) relatifs au cycle de la qualité. Les usagers sont satisfaits si le résultat perçu correspond à leurs attentes. Une adaptation continue est donc nécessaire pour engendrer cette satisfaction, d'autant plus que les besoins évoluent.

Ces approches récentes confirment l'idée que la performance publique correspond à la satisfaction de l'utilisateur (valeur pour l'utilisateur) alliée à l'optimisation des moyens (coût pour la collectivité). Nous allons voir que la gestion opérationnelle du temps peut contribuer à l'accroître.

3.2. Gestion du temps et performance publique

Comme les autres prestataires, les services publics sont confrontés à la nécessité de gérer leur propre temps et celui de leurs usagers. Et si l'on se réfère à la définition de la performance publique de France qualité publique⁷⁵, une gestion efficace du temps peut agir à deux niveaux : en répondant aux attentes des usagers, elle peut accroître leur

⁷⁵ « Aptitude d'une société à répondre aux besoins implicites et explicites d'intérêt général des citoyens au juste coût », citée p. 29.

satisfaction et la qualité de service, de plus, elle peut contribuer à rationaliser la gestion des services publics.

3.2.1. La gestion du temps de l'utilisateur et la qualité de service

En France comme à l'étranger, de nombreuses enquêtes de satisfaction menées auprès d'utilisateurs de services publics ont démontré l'importance de la gestion du temps.

S'intéressant au micro-rendement⁷⁶ des administrations (c'est-à-dire à la satisfaction des usagers relative à la qualité de service), Heintzmann et Marson (2005) évoquent l'enquête nationale canadienne *Les citoyens d'abord*. En 1998, les résultats de cette enquête conclut que les facteurs génériques de la satisfaction à l'égard du service sont au nombre de cinq. Il s'agit de la rapidité, la compétence du personnel, la courtoisie et le confort, le traitement équitable et le résultat. Parmi ces facteurs de satisfaction, la rapidité est le plus important. Cinq ans plus tard, l'édition 2003 démontre qu'elle demeure l'élément de service pour lequel les attentes des usagers sont les plus fortes.

En France, des études menées dans différentes administrations aboutissent à des conclusions comparables.

Ainsi, une enquête (Gasquet, 2007)) menée dans trois hôpitaux de *l'Assistance publique – hôpitaux de Paris* confirme l'importance du temps (horaires, délais, temps de consultation ...) pour le patient en consultation. En effet, plus du tiers des questions relatives à la satisfaction des usagers concerne la gestion du temps. De plus, dans ces hôpitaux, si les attentes sont fortes, la satisfaction mesurée est faible : l'indicateur synthétique relatif au temps d'attente est celui pour lequel le score enregistré est le plus faible (De Chambine, 2008).

En 2010, le rapport parlementaire *Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs* (Cornut-Gentille, 2010) aboutit à des conclusions identiques. Faisant le constat que « *l'administration travaille trop souvent en vase clos pour évaluer sa propre performance* » (Cornut-Gentille, 2010, p.3), le rapport a pris comme point de départ l'avis des usagers sur la qualité des services publics ainsi que leurs attentes. Les résultats de l'enquête⁷⁷ annexés à ce rapport parlementaire confirment l'importance de la temporalité. Ils font état du jugement négatif porté par les usagers des services de l'Etat

⁷⁶ Il s'oppose au macro-rendement. Ce dernier concerne l'impact économique et social des actions publiques en matière de croissance économique, emploi, santé, éducation ...

⁷⁷ « *Etude flash : les français et la qualité de service* », IPSOS – Direction générale de la modernisation de l'Etat, février 2010.

sur l'évolution des aspects liés à la gestion du temps, notamment les temps d'attente, les délais de traitement et l'identification du bon interlocuteur (difficulté qui allonge les démarches de l'utilisateur).

Ce rapport s'appuie sur une démarche innovante, proche d'une réflexion basée sur les processus : pour plusieurs «*événements de la vie*» («*j'établis ou renouvelle mes papiers d'identité*», «*je fais construire*», etc.), il recense les attentes des usagers en matière de délais de délivrance, d'amélioration de l'information sur ces délais, de diminution du nombre de déplacements et de l'attente totale qui en découle.

Ainsi, le temps des usagers est bien un élément important de la *qualité de processus* des services publics, le gérer peut contribuer à accroître la valeur pour l'utilisateur.

3.2.2. La gestion du temps du prestataire public et la rationalisation

Répondre aux attentes temporelles des usagers doit s'accompagner de la gestion interne de son temps par le prestataire public. Cela peut conduire à une rationalisation des moyens matériels et humains des administrations et donc à une maîtrise des dépenses publiques.

La mise en œuvre de techniques classiques (telles que la définition de standards temporels, d'objectifs, le chronométrage) dans les administrations (Mazet, 2007) et les hôpitaux (Belorgey, 2011) permet de réduire la durée des opérations et donc de l'attente. En effet, lorsque des objectifs en matière de temps d'attente sont fixés au personnel, le rendement est accru par une cadence plus importante (Belorgey, 2011). L'augmentation de productivité horaire du personnel qui en découle contribue à maîtriser les dépenses publiques, à condition qu'elle n'engendre pas de coûts supplémentaires à moyen terme. Il faut cependant veiller à ce que ces mesures ne dégradent pas la qualité de service.

Il est également possible de repenser les processus pour limiter la durée du parcours utilisateur. Ce *redesign* permet d'éliminer des étapes inutiles, chronophages et génératrices de dépenses pour la collectivité (et source de mécontentement pour l'utilisateur). Cette démarche réduit les délais sans augmenter les coûts, et peut, dans certains cas, les diminuer. En effet, à partir de l'exemple d'une administration américaine, Mc Nary (2008) met en évidence que le *reengineering* des processus peut contribuer à réduire le nombre d'étapes pour l'utilisateur et donc le nombre de tâches pour les services concernés. Ainsi si l'application de certains concepts du *lean management* et du *quality*

management dans les services publics n'engendre pas nécessairement d'importantes économies, elle peut accroître de manière significative la satisfaction des usagers sans frais supplémentaires.

Dans le même esprit, les regroupements de services sous la forme de *guichets uniques* permettent de mutualiser certaines charges de fonctionnement, et donc de générer des économies (Achddou, 2009) en plus de faire gagner du temps aux usagers.

Gérer le temps peut donc permettre d'accroître la performance publique en améliorant le couple coût-valeur de trois manières : en réduisant le coût du service (sous réserve que sa valeur ne soit pas réduite), en accroissant la valeur pour l'utilisateur à coût constant ou en associant réduction du coût et augmentation de la valeur. Nous allons maintenant présenter les différents aspects de la gestion du temps dans les services publics.

3.3. Les différents aspects de la gestion du temps dans les services publics

Pour répondre aux attentes des usagers en matière de temporalité, les services publics peuvent agir sur deux leviers : adapter les horaires et réduire les délais. Dans certains cas, il est parfois utile de donner plus de temps à l'utilisateur. Plus globalement, c'est le *parcours usager* qui doit être appréhendé dans son intégralité et doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. Dans ce parcours, la mesure des temps s'impose. Elle doit s'appuyer sur des indicateurs temporels pertinents.

3.3.1. Les leviers de la gestion du temps

Une récente étude menée pour le compte d'une grande ville française⁷⁸ confirme que l'amélioration de l'accessibilité des services aux rythmes de vie des usagers nécessite l'usage de plusieurs leviers. Le premier concerne les horaires qu'il faut « *élargir* » ou adapter. Le second concerne le temps de parcours de l'utilisateur, c'est-à-dire le délai global entre le début d'une démarche et sa réalisation complète. Il est donc nécessaire de « *raccourcir les parcours et de s'adapter aux rythmes d'usages* » en réduisant les temps inutiles au profit de ceux qui créent de la valeur.

L'adaptation des horaires d'ouverture des services publics est souvent la première décision prise par les managers publics pour répondre aux besoins temporels des usagers. En effet, dans le rapport parlementaire *Temps des villes*, Hervé précise :

⁷⁸ Enquête ATEMIS menée en 2010 auprès d'utilisateurs d'une grande ville française.

« Un premier défi nous sollicite : comment adapter les services publics – et tout spécialement leurs horaires – aux évolutions de la société. [...] Ceci est vrai des équipements de quartier comme des services culturels : que se passe-t-il si le temps libre de leurs agents correspond à celui des usagers potentiels ? » (Hervé, 2001, p.12)

Si les services publics doivent ajuster leur fonctionnement aux besoins de usagers, Jeannot précise que les administrations communales, « plus immédiatement sensibles aux desiderata des usagers », se sont plus soucies d'adapter leurs horaires d'ouverture que les administrations de l'Etat (Jeannot, 2001).

Mais Elisabeth Batcave, responsable de la mission *Qualité de l'accueil et de la relation avec les usagers* à la mairie de Dunkerque, précise qu' « il ne s'agit pas que d'élargir les horaires, il faut aussi les adapter. »⁷⁹ De nombreuses municipalités ont ainsi mis en place des services à horaires adaptés, les formules peuvent être très différentes.

Modalité choisie	Exemple de service (ou d'établissement) concerné
Ouverture en journée continue	<ul style="list-style-type: none"> • Services municipaux classiques : état civil, formalités administratives
« Nocturne » : fermeture plus tardive un soir de la semaine	<ul style="list-style-type: none"> • Services municipaux classiques : état civil, formalités administratives • Médiathèques municipales ou intercommunales • Crèches municipales • Jardins publics
Ouverture le dimanche	<ul style="list-style-type: none"> • Médiathèques municipales ou intercommunales

Tableau 8: exemples d'horaires atypiques constatés dans les services publics municipaux

Dans certains cas, les nouvelles technologies ont permis de s'affranchir des horaires d'ouverture. Les portails électroniques dont se sont dotées de nombreux services publics permettent souvent d'accéder directement à des informations pratiques, voire même dans une proportion croissante, de réaliser des opérations telles que la

⁷⁹ Citation tirée de l'article de Nicolas Leblanc « Les services publics locaux se bonifient avec le temps », publié en septembre 2010 dans le n° 510 de la revue *Territoires*, p. 26.

réservation ou le règlement de prestations municipales. C'est ce que Jeannot (2001) qualifie de « *service public branché* ».

Cet auteur précise que « *si on cherche à croiser les deux thèmes du service public et des temporalités, bien évidemment cette question des horaires apparaît mais parmi d'autres* » (Jeannot, 2001). C'est le cas notamment de la réduction des délais.

Etonnamment, lorsque l'on évoque la question du temps auprès de cadres de la fonction publique, il est fréquent de constater que les horaires et les délais sont souvent dissociés. Pourtant, la question du temps ne se pose pas uniquement en termes d'accès (horaires) mais également en termes de délivrance du service (ou de traitement du dossier) et d'attente (Jeannot, 2001). En effet, il ne suffit pas de pouvoir se rendre dans l'établissement concerné, il faut également disposer du temps nécessaire pour obtenir la prestation recherchée. Pour que le temps du service public réponde aux attentes des usagers, en plus d'être « *ouvert* », il doit être « *rapide* » selon Jeannot.

Le développement de l'usage des nouvelles technologies dans les administrations a incontestablement permis de faciliter le travail des agents et réduit les délais de traitement. Cependant, il accentue également l'exigence d'immédiateté. Ces technologies de l'information et de la communication transforment donc la relation au temps (Jeannot, 2001) et aident les agents tout en leur imposant de nouvelles contraintes en matière de délais de réponse.

En ce qui concerne l'attente, de nombreux services publics ont mis en place de nouvelles organisations pour gérer les flux d'usagers et les files. C'est le cas notamment des caisses primaires d'assurance maladie (Martin, 2011) et des caisses d'allocations familiales (Mazet, 2007). Cette préoccupation touche également le secteur hospitalier et les services d'urgence (Belorgey, 2011). Si les mairies sont plutôt des précurseurs en matière d'horaires d'ouverture au public, elles se sont mises plus récemment à chercher à réduire les délais et l'attente en informatisant et en réorganisant leurs services⁸⁰.

Par ailleurs, le temps passé n'est pas toujours source d'insatisfaction par l'utilisateur. Il peut parfois être créateur de valeur. En effet, dans certaines situations, les usagers expriment le besoin qu'on leur accorde du temps. En effet, dans les résultats de l'enquête mentionnée précédemment, les usagers évoquent spontanément plusieurs sujets liés à la temporalité : la volonté de « *ne pas perdre de temps* » dans certaines phases de leur

⁸⁰ Lire à ce sujet l'article de Caroline Lefebvre intitulé « L'accueil en mairie : comment répondre aux attentes des habitants », publié dans le n° 214 de juin-juillet 2008 de la revue *Le courrier des maires et des élus locaux*.

parcours usager et celle de « *prendre leur temps* » ou qu'on « *leur consacre du temps à d'autres étapes* »⁸¹.

Mais la prise en compte de délais, étudiés séparément, n'est pas toujours représentative de la durée totale réelle d'une démarche pour l'utilisateur. C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir une vision globale du *parcours usager*.

3.3.2. Avoir une vision globale du parcours usager

La notion de parcours usager rassemble l'ensemble des étapes nécessaires à un utilisateur pour réaliser une démarche administrative ou obtenir une prestation. Le fait de raisonner sur l'intégralité du processus permet d'en réduire la durée totale pour l'utilisateur, mais également pour le prestataire public, ce qui accroît la satisfaction du premier et économise les moyens du second.

Cela implique de ne pas se limiter à une vision parcellaire et purement interne des délais d'attente et de traitement mais de se mettre à la place de l'utilisateur et d'intégrer également l'accessibilité géographique⁸² et le temps de trajet.

En effet, il est fréquent de devoir se rendre dans plusieurs lieux pour un même événement (la rentrée scolaire, le renouvellement de papiers d'identité, etc.), c'est ce que nous appelons « *l'éclatement des prestations* ». Les « *pôles multiservices* », les « *guichets uniques* » font parties des solutions mises en place par des mairies pour raccourcir le parcours de l'utilisateur.

⁸¹ Enquête ATEMIS menée en 2010 auprès d'utilisateurs d'une grande ville française.

⁸² Cette accessibilité géographique est à rapprocher de ce que Jeannot appelle « *le service public présent* » (Jeannot, 2001).

« Brive-la-Gaillarde a mis en place, depuis la rentrée 2009, un guichet unique de rentrée pour les activités culturelles, élargi pour la rentrée 2010 aux activités sportives. Conservatoire, centres sociaux culturels, école municipale de l'art et école municipale des sports tiennent des permanences dans un même lieu, permettant ainsi aux jeunes de disposer de tout le panel d'activités extrascolaires de leur choix et de s'inscrire dans la foulée. [...] »

Un guichet unique de rentrée thématique qui s'inspire du guichet unique de rentrée scolaire mis en place à Poitiers depuis 2001. Pendant huit jours avant et après la rentrée, les administrations et les organismes concernés par la rentrée scolaire sont tous présents à l'occasion d'une permanence tournante dans les maisons de quartier.

[Selon] Dominique Royoux, directeur de l'agence des temps de Grand Poitiers : « la majorité des prestations peuvent être délivrée en 45 minutes, là où il faut habituellement entre une demi-journée et une journée complète. Ce service répond à une problématique temporelle qui se pose à toute famille ayant des enfants en bas âge. »⁸³

Encadré 21: les guichets uniques de rentrée

Eviter les démarches redondantes en informant mieux sur les documents demandés, en simplifiant les formalités et en mutualisant les formulaires grâce à des *documents uniques*, répond également à cette exigence. Selon Christophe Bégué, adjoint au maire de Colomiers en charge de l'administration générale et des ressources humaines : « les habitants doivent être reçus le plus rapidement possible et ne pas avoir à effectuer trente-six va-et-vient »⁸⁴.

Mais même si la réduction des délais contribue à accroître la qualité de service, mal maîtrisée, elle peut également la dégrader. Dans le rapport parlementaire sur la *Modernisation des services publics*, Cornut-Gentille précise qu' « il convient de ne pas céder à la tentation du tout rapide : au même titre qu'il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, rapidité de traitement n'est pas systématiquement synonyme de qualité de service » (Cornut-Gentille, 2010, p.19), qu'il s'agisse de *qualité de processus* (le résultat recherché est obtenu, mais le mode de délivrance n'est pas satisfaisant) ou de *qualité de résultat* (le résultat recherché n'est pas obtenu). Dans le second cas, l'utilisateur devra réitérer sa visite ou sa demande. L'augmentation de la durée totale de la démarche qui en découlera engendrera également des coûts supplémentaires pour le prestataire public.

⁸³ Extrait de l'article de Sabrina Costanzo « *Simple et efficaces : les guichets uniques de rentrée* », publié dans le numéro 510 de la revue *Territoire*, publié en septembre 2010.

⁸⁴ Citation tirée de l'article de Caroline Lefebvre intitulé « L'accueil en mairie : comment répondre aux attentes des habitants », publié dans le n° 214 de juin-juillet 2008 de la revue *Le courrier des maires et des élus locaux*.

Du point de vue de la rationalisation des moyens publics, il est donc essentiel de raisonner sur l'intégralité de la démarche et non sur des épisodes isolés. À ce sujet, Belorgey (2011) évoque le risque, très présent à l'hôpital public, de privilégier l'accroissement de la productivité au détriment de la qualité des soins. Ce calcul à court terme peut se révéler coûteux sur le moyen terme car il peut engendrer des retours plus fréquents d'usagers dont la demande n'a pas été entièrement satisfaite.

Ainsi, pour Belorgey :

« Cette hausse de la productivité n'est qu'apparente. En effet, pour déterminer réellement une productivité, il faut connaître les quantités produites, et celles-ci doivent être calculées pour une qualité inchangée. La flexion de la qualité introduite par la réduction du temps de passage empêche donc tout raisonnement rigoureux en termes non seulement de quantités produites mais aussi de productivité. [...] À la limite, un service très « performant » [...] pourrait renvoyer chez eux après les avoir vu très vite des patients qui reviendraient plusieurs fois pour la suite de leurs soins : le temps de passage moyen diminuerait, tandis que le nombre de ces passages, signe trompeur de l'activité du service, augmenterait. Tous les indicateurs seraient donc excellents. Seule une approche raisonnant non plus sur la fiction d'un épisode isolé dans la trajectoire de soin du patient, mais sur celle-ci dans son ensemble, peut remédier à cette vision partielle des choses. »
(Belorgey, 2011)

En effet, « une réponse trop rapide laissera l'utilisateur sur sa faim et le conduira à revenir une autre fois » (Jeannot, 2001). Il est donc essentiel de prendre en compte la globalité du parcours de l'utilisateur pour apprécier les délais réels. Cette réflexion n'est pas toujours présente au sein des services publics qui mettent en place des indicateurs temporels.

3.3.3. Mesurer le temps grâce à des indicateurs adaptés

Selon Anne-Marie Monomakhoff, Directrice de la mission Etudes et prospective au conseil général de Gironde :

« Il existe plusieurs types d'indicateurs temporels, selon ce que l'on veut analyser. Leur caractéristique est de prendre en compte des données telles que la durée, la

fréquence, les horaires, les variations de certains critères au cours d'une journée, d'une semaine, etc. »⁸⁵

Leur usage se généralise dans l'ensemble des services publics. En effet, selon Dominique Royoux, directeur de l'agence des temps de Grand Poitiers, « *la mesure des temporalités est [une] dimension que l'on doit absolument travailler. Nous avons besoin de créer de nouveaux outils.* »⁸⁶

Les indicateurs temporels les plus utilisés sont ceux relatifs aux délais, qu'il s'agisse de temps d'attente ou de délais de traitement. Le rapport *Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs* (Cornut-Gentille, 2010) confirme cette prise en compte croissante des délais dans de nombreux services publics. Leur utilisation s'accompagne de la fixation d'objectifs et la définition de standards correspondants.

Nature de la demande	Indicateurs proposés à titre d'exemple
Délivrance de papiers d'identité	<ul style="list-style-type: none">• Nombre de services capables de délivrer un passeport en moins de 2 semaines
Recherche d'emploi	<ul style="list-style-type: none">• Part des demandeurs d'emploi recevant au moins une proposition d'emploi ou de formation tous les 2 mois• Délai de traitement des dossiers complets d'indemnisation chômage
Service d'urgences	<ul style="list-style-type: none">• Temps moyen d'attente aux urgences
Sécurité	<ul style="list-style-type: none">• Délai d'intervention des forces de police et de gendarmerie• Nombre de commissariats/gendarmeries fournissant le nom d'un référent pour le suivi de la procédure

Tableau 9: exemples d'indicateurs préconisés dans le rapport Cornut-Gentille (2010)

Les indicateurs proposés sont très détaillés et mis en correspondance avec les attentes des usagers. Nous nous intéressons plus particulièrement à l'évènement « *j'établis ou renouvelle mes papiers d'identité* ».

⁸⁵ Extrait de l'interview d'Anne-Maire Monomakhoff, intitulée « *Les indicateurs temporels, des outils pour une politique des temps* », publiée dans le numéro 510 de septembre 2010 de la revue *Territoires*.

⁸⁶ Extrait de l'interview de Dominique Royoux intitulée « *Les politiques publiques doivent mieux comprendre les rythmes qui changent* », publiée dans le numéro 510 de septembre 2010 de la revue *Territoires*.

Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
Mieux être informé sur les délais de délivrance (connaître les délais/obtenir un engagement)	Engagement	% des services qui s'engagent auprès des usagers sur un délai de délivrance maximum de la CNI/passeport
		% des services qui s'engagent sur un délai de délivrance « individualisé » de la CNI/passeport
	Fiabilité	% des cas pour lesquels le délai annoncé (maximum ou individualisé) est respecté
Réduire les délais de délivrance ainsi que les disparités en matière de délais	Rapidité du traitement	Délai moyen de délivrance à partir du moment où le dossier complet est déposé
		Pourcentage d'utilisateurs ayant reçu leur passeport en moins de 2 semaines
	Homogénéité du service rendu sur l'ensemble du territoire	Ecart-type par rapport au délai moyen de délivrance
Réduire la redondance des démarches et des pièces justificatives (en cas de perte et de renouvellement)	Simplicité	% des déclarations de perte et de demande de remplacement des papiers réalisées électroniquement (via le service en ligne « mon-service-public.fr »)
	Complétude	Taux de retour des dossiers administratifs pour cause d'incomplétude
Réduire les déplacements et le temps d'attente	Simplicité	% des déclarations de perte et de demande de remplacement des papiers réalisés électroniquement (via mon-service-public.fr)
	Temps d'attente total	Temps d'attente moyen pour l'établissement de la CNI/passeport = nombre moyen de déplacements x temps moyen d'attente au guichet
	Simplicité	Taux de services qui proposent des rendez-vous individualisés

Tableau 10 : indicateurs préconisés pour l'évènement "j'établis ou renouvelle mes papiers d'identité" (Cornut-Gentille, 2010)

La mise en place d'indicateurs temporels est une nécessité⁸⁷ tant pour les usagers, qui souhaitent connaître l'évolution de la qualité de service, que pour les organisations publiques elles-mêmes, qui cherchent à améliorer leur performance.

Elle doit cependant éviter d'augmenter inutilement une quantité d'indicateurs souvent importante au sein des services publics. Dans le rapport qu'il a remis au Ministre du budget, le député Cornut-Gentille (2010, p.15) précise que « *la sphère publique croule sous les indicateurs* ». Il convient également d'éviter de « *déboucher sur une « bureaucratisation des indicateurs* » », selon un rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du plan en 2006⁸⁸. Le management public risquerait ainsi de retomber dans « *sa pathologie bureaucratique et instrumentale* », selon Bartoli (2008), la production d'indicateurs, conçue comme un moyen au service de l'action, devenant une fin en soi par un phénomène de « *déplacement des buts* » (« *displacement of goals* »)⁸⁹ (Merton, 1940).

De plus, certains outils destinés à réduire les délais peuvent avoir des effets pervers au niveau du travail des encadrants et des agents. Les opérations de reporting peuvent être extrêmement chronophages et augmenter la charge de travail au lieu de l'alléger. De plus, le respect de délais impératifs de traitement peut contribuer à « *empêcher le travail* » des agents (Weller, 2010). En effet, selon Weller « *les normes chronométriques et les ratios de performance peuvent contribuer paradoxalement à empêcher le travail* ». Mal maîtrisée, leur mise en place peut engendrer une dégradation des conditions de travail dont pâtit la relation de service. Mazet évoque à ce sujet l'ambiguïté de la situation des agents, qui font souvent l'objet d'injonctions contradictoires, ainsi :

« Entre la norme de performance issue des indicateurs de rapidité de réception et la personnalisation de la relation inscrite dans les textes institutionnels, les agents sont parfois obligés de faire des choix entre des normes divergentes de qualité de service. » (Mazet, 2007)

⁸⁷ Selon le rapport du député Cornut-Gentille, « 76% des Français (68% de usagers) seraient très intéressés par la publication régulière d'indicateurs chiffrés permettant de suivre l'évolution de la qualité du service public » (Cornut-Gentille, 2010, p.11).

⁸⁸ Rapport d'information n° 3165 sur la mise en œuvre de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard, 15 juin 2006.

⁸⁹ Nous faisons ici référence au principe énoncé par Merton selon lequel ce qui n'est qu'un moyen, un instrument, devient un but en soi (« There occurs the familiar process of displacement of goals whereby "an instrumental value becomes a terminal value" » (Merton, 1940, p.563).

Enfin, le rapport parlementaire sur la modernisation des services publics insiste sur l'importance de l'interprétation et de la construction des indicateurs. En effet, « *un délai moyen cache des situations extrêmes intolérables* »⁹⁰(Cornut-Gentille, 2010, p.19). Il y a donc une nécessité de construire des outils qui n'auraient pas d'effet « *modérateur* » sur les informations recueillies.

Ce même rapport préconise d'« *impliquer davantage les agents de terrain dans la construction et la mise en œuvre des indicateurs* » (Cornut-Gentille, 2010). Cette démarche, ancrée dans la réalité du travail quotidien, pourrait permettre d'éviter les difficultés liées à des indicateurs non pertinents, voire dangereux pour la performance réelle du service.

*

* *

En France, qu'ils soient nationaux ou locaux, les services publics ont, aujourd'hui, un poids économique et social très important. Du fait de l'apparition régulière de nouveaux besoins et de l'accroissement du nombre de services publics qui en découle, améliorer la performance publique est une nécessité. C'est ainsi que de nombreuses réformes se sont succédées depuis la fin des années soixante pour les moderniser et les rendre plus efficaces.

La gestion opérationnelle du temps peut contribuer à accroître la performance publique. En effet, elle améliore le couple coût-valeur dès lors qu'elle engendre une augmentation de la valeur pour l'utilisateur à coût constant, ou une réduction du coût du service sans dégrader sa valeur, voire qu'elle allie réduction du coût et augmentation de la valeur. Ainsi la réduction des délais et l'adaptation des horaires à moyens constants peuvent contribuer à accroître la performance publique en améliorant la satisfaction des usagers. De même, certaines mutualisations qui génèrent du gain de temps pour l'utilisateur vont également engendrer des économies de fonctionnement pour l'organisation.

De nombreux services publics utilisent déjà des techniques et des indicateurs destinés à améliorer la gestion opérationnelle du temps. Toutefois, ils doivent veiller à ce que les outils et techniques utilisés ne dégradent pas la valeur du service rendu à l'utilisateur et ne génèrent pas de dépenses supplémentaires à moyen terme pour la collectivité.

⁹⁰ « Au sein des agences de Pôle-emploi, il a été constaté qu'à dossier complet, le traitement de l'indemnisation chômage avant versement fluctue selon les agences entre quelques jours et plusieurs mois, disparité inacceptable que le délai moyen national s'évertue à camoufler » (Cornut-Gentille, 2010, p. 19).

Si tous les services publics sont concernés par cette question, nous avons choisi les mairies comme terrain d'étude. Du fait de la proximité avec leurs usagers, elles délivrent des services d'une très grande diversité. De plus, proches des préoccupations des habitants, elles sont particulièrement concernées par leurs contraintes et attentes en matière de gestion du temps. Dans le chapitre suivant, nous développons les raisons de ce choix et présentons l'organisation de notre recherche.

Synthèse chapitre 2

En France, les services publics sont des acteurs économiques et sociaux incontournables. Pourtant la notion même de service public est difficile à cerner malgré la définition d'un cadre juridique. Mais ce modèle insaisissable permet une très grande adaptabilité du service public à l'évolution des besoins de la société et autorise une grande liberté pour répondre aux attentes des usagers.

Depuis la fin des années soixante, des réformes se sont succédées pour adapter, moderniser, rationaliser l'administration et la rendre plus efficace. Cette évolution a permis à l'utilisateur de voir sa place et ses droits reconnus, ce qui entraîne de profondes transformations des relations entre les administrations et leurs bénéficiaires.

La recherche de la performance est centrale dans cette évolution. Elle doit permettre aux services publics de réaliser leurs objectifs, définis selon les besoins des usagers, tout en optimisant les moyens publics. En d'autres termes, accroître la performance publique consiste à améliorer le couple coût-valeur en s'intéressant aux résultats de l'action publique du point de vue des deux protagonistes : les usagers et les services publics.

En contribuant à améliorer la valeur du service rendu et à maîtriser les coûts, la double problématique de la gestion du temps (temps de l'utilisateur et temps du prestataire) est au cœur de la performance publique. Elle nécessite l'usage de plusieurs leviers (horaires, délais, services en ligne) et d'indicateurs temporels. Toutefois, il est impératif de veiller à ce que les outils et techniques utilisés ne dégradent pas la qualité de service pour l'utilisateur et n'engendrent pas de dépenses supplémentaires ultérieures pour la collectivité. Elle implique donc la prise en compte de l'intégralité du parcours usager, tant pour accroître la satisfaction du bénéficiaire que pour limiter les coûts pour le prestataire public.

Chapitre 3 :

Terrain, problématique et organisation de la recherche

Pour étudier la gestion opérationnelle des temps et des délais dans les services publics et la manière dont elle peut améliorer leur performance, nous avons choisi de prendre les mairies comme terrain de recherche. De par leur vocation générale, elles sont les services publics de proximité par excellence. Au cœur du quotidien des habitants, elles sont tout particulièrement concernées par les problèmes liés aux bouleversements de l'organisation du temps.

Après avoir explicité ce choix et présenté ces services publics, nous détaillerons la conception de notre travail doctoral.

1. La mairie, service public de proximité au cœur du temps du quotidien

Si les services publics sont nombreux en France, la mairie est le seul auquel tout le monde s'adresse un jour ou l'autre pour les grands moments de la vie (naissances, mariage, etc.), mais également au quotidien (inscription d'un enfant à l'école, signalement d'un trou dans la chaussée, fréquentation de la bibliothèque municipale, etc.). Cela a conduit des municipalités à considérer que la gestion du temps de leurs usagers constitue pour elles une nouvelle mission.

1.1. Une collectivité généraliste entre proximité et recherche de performance

Service public le plus proche des gens, il s'inscrit lui aussi dans une évolution vers plus de performance au sein de laquelle la place de l'utilisateur est de plus en plus importante.

1.1.1. La mairie, service public de proximité

Trois significations correspondent au terme *mairie* : la charge de maire, le bâtiment où se trouvent les services de l'administration municipale et l'administration municipale

elle-même. C'est cette troisième acception qui nous intéresse. Elle concerne l'administration de la plus ancienne collectivité locale de France, la commune.

Même si des villes existaient au Moyen-âge, c'est avec la Révolution française que sont véritablement instituées les communes. La Constitution du 3 septembre 1791, établit que :

« Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales, qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes, forment des communes »⁹¹.

Avant d'être une collectivité territoriale, la commune est donc un groupe de citoyens. La Constitution actuelle de la V^e République stipule que :

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »⁹²

Ainsi, pour Douence (1994) :

« Le droit constitutionnel prend acte d'une donnée socio-économique dont les origines historiques sont antérieures non seulement à la Constitution mais même à la formation de l'Etat français ».

Cependant, il ne donne aucune définition juridique précise de cette collectivité territoriale. Lachaume (1997) indique que la commune est pourtant la « cellule de base » de l'organisation administrative française, « celle qui, sur un territoire donné, regroupe

⁹¹ Titre II, article 8.

⁹² Constitution du 4 octobre 1958, article 72, modifié par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 - art. 5

directement et au premier degré les administrés et qui se situe, par là-même, la plus proche d'eux ».

La commune est une entité administrative double. Elle est en premier lieu une collectivité publique décentralisée⁹³. Elle est également, dans une moindre mesure, une circonscription de l'administration déconcentrée de l'Etat. Issues de plusieurs fondements juridiques, ses compétences sont très diverses. Certaines sont exercées au nom de l'Etat car le maire en est le représentant dans la commune. C'est à ce titre qu'il est chargé notamment de la tenue et de la révision des listes électorales et de l'organisation des opérations électorales. D'autres compétences communales propres résultent d'attributions légales spécifiques, il s'agit par exemple de l'urbanisme, des transports urbains, de l'aide sociale, de l'enseignement primaire, etc. Enfin, la commune a une « *vocation générale à servir l'intérêt public communal* » (Douence, 1994) qui provient de la clause générale de compétence selon laquelle « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »⁹⁴.

L'ensemble des juristes considèrent comme impossible l'énumération limitative des affaires communales car la commune est une collectivité « *touche à tout* » (Bonnard, 2009) Il est cependant possible de distinguer trois formes de prise en charge des affaires communales (Lachaume, 1997) : la réglementation, la participation et la prestation.

La réglementation consiste à « *enserrer dans le droit les activités humaines au moyen de normes juridiques à portée générale et impersonnelle* » (Lachaume, 1997). Elle concerne la mise en œuvre de la police administrative, l'urbanisme et la réglementation liée aux services publics. Elle peut prendre différentes formes juridiques : arrêtés du maire, permis de construire ou de démolir, fixation de modalités de fonctionnement des services en régie, fixation des tarifs des prestations municipales, etc.

La participation concerne l'intervention dans les affaires présentant un intérêt public communal. Elle peut passer par une aide matérielle (par exemple mise à disposition de locaux au profit d'associations) ou par le versement de subventions.

La prestation correspond quant à elle à la création de services publics dont l'objectif est « *de satisfaire l'intérêt public communal, en ne perdant pas de vue que cet intérêt se construit notamment à partir des intérêts individuels des habitants, même s'il n'en est pas la simple addition* » (Lachaume, 1997).

⁹³ Loi n 83-8 du 7 janvier 1983. Relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁹⁴ Article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Nous ne nous intéressons pas aux deux premières formes de prise en charge des affaires communales, mais à la troisième. En effet, la réglementation et la participation relèvent du droit et des sciences politiques, non du contrôle de gestion. Notre recherche concerne le mode de délivrance des prestations municipales, également appelées services publics municipaux.

Le domaine des services publics communaux (ou municipaux) est vaste du fait de la clause générale de compétence. Cette clause permet une grande créativité au niveau de l'offre de prestations municipales et « *une véritable dynamique communale* » (Lachaume, 1997). Ainsi, de nouveaux services municipaux sont sans cesse créés afin de répondre aux évolutions de la société. Ce foisonnement des services publics vient du fait, pour Lachaume (1997), que la commune est la collectivité locale la plus apte à appréhender les besoins de la population, du fait de sa proximité avec ses habitants et leurs problèmes. Douence (1994) évoque l'« *enracinement dans la vie locale du pays* » des communes et leur « *remarquable faculté d'adaptation au changement* ». Ainsi :

« Le conseil municipal dispose du pouvoir de créer tout service public qui apparaît nécessaire aux élus pour satisfaire l'intérêt public communal tel qu'ils le conçoivent sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences d'une autre personne publique, de ne porter atteinte ni à la laïcité, ni, sans raison, à la liberté du commerce et de l'industrie. » (Lachaume, 1997)

La catégorisation des services publics municipaux est difficile, mais il est toutefois possible de distinguer ceux qui relèvent d'une obligation légale et ceux qui sont facultatifs.

Les services publics obligatoires sont mis à la charge de la commune par la loi. Ils sont généralement prévus par le Code général des collectivités territoriales (CGCT.). Ils peuvent provenir des compétences propres de la commune ou être exercés au nom de l'Etat. On compte non seulement l'ensemble des services administratifs nécessaires à la mise en œuvre des compétences de base, mais aussi la distribution de l'eau, l'assainissement, la gestion des cimetières, l'enlèvement des ordures ménagères, le traitement des déchets, etc. Ils sont de nature soit administrative (SPA), soit industrielle ou commerciale (SPIC).

Les services publics facultatifs sont tous ceux qui, n'étant pas obligatoires, peuvent être mis en place par la commune. En ce qui concerne la création de services publics

administratifs (SPA), la jurisprudence est assez souple dès lors qu'ils peuvent être considérés comme étant dans le prolongement de missions traditionnelles des collectivités locales (piscines municipales par ex.). Pour ce qui est des services publics industriels et commerciaux (SPIC), la limite principale à leur création est celle du respect de la liberté du commerce et d'industrie. Deux conditions cumulatives doivent être respectées pour que ces interventions soient légales : l'existence d'un besoin de la population constituant un intérêt public local et l'insuffisance de l'initiative privée.

Le conseil municipal choisit le mode de gestion des services publics communaux, sous certaines conditions. Ainsi, les services publics administratifs (SPA) sont pour la plupart d'entre eux obligatoirement gérés par l'administration communale elle-même. Mais certains peuvent être individualisés, c'est-à-dire qu'ils peuvent faire l'objet de la création d'une régie⁹⁵, voire délégués à des établissements publics, par exemple à un centre communal d'action sociale (CCAS) pour séparer les gestions. En ce qui concerne les services publics industriels et commerciaux (SPIC), ils peuvent tous être gérés en régie ou être délégués.

Il est également à noter que certains services publics municipaux sont délégués à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel la commune appartient. Le code général des collectivités territoriales stipule que :

« Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles »⁹⁶.

La longévité de l'institution communale est liée à la proximité avec ses habitants et à sa capacité à s'adapter à leurs besoins. Cette faculté des mairies à évoluer se décline tant au niveau de leur offre de prestations, que dans leur mode de fonctionnement. Nous allons voir que la recherche de performance et le souci croissant de l'utilisateur sont également présents au sein de ces administrations.

⁹⁵ Article L.1412-2 du CGCT

⁹⁶ Article L5210-1-1 du CGCT

1.1.2. Des mairies à la recherche de la performance

Même si les grandes réformes de modernisation de l'administration concernent principalement l'Etat, de nombreuses mairies font preuve de volontarisme en matière d'amélioration de leur performance et au niveau de la prise en compte de l'usager.

De nombreuses municipalités mettent en place concomitamment une évaluation de leurs politiques publiques et des outils de contrôle de gestion. S'il existe une distinction entre l'évaluation et le contrôle de gestion (Gibert, 2010), ces disciplines ont toutes deux pour objectif de rendre des comptes aux parties prenantes et d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

« L'évaluation des politiques publiques a précisément pour objet d'analyser les relations entre l'administration et son milieu social, d'étudier l'adaptation d'une politique à son environnement ». (Busson-Villa, 1999)

En 1999, Busson-Villa évoque déjà le développement de pratiques liées à l'évaluation des politiques publiques au sein des « *organisations communales* ». Parallèlement, l'usage d'outils du contrôle de gestion se généralisent au sein des municipalités grâce, notamment, à une nouvelle instruction budgétaire⁹⁷ instituée en 1997. Elle contribue à faciliter les initiatives des communes en matière de contrôle de gestion. Celles-ci étaient jusque-là freinées par le « *cadre contraignant et spécifique de la réglementation institutionnelle* » (Meyssonier, 1993). *L'instruction budgétaire et comptable M14*⁹⁸ rénove les règles de la comptabilité publique en rapprochant les techniques comptables des communes de celles des entreprises privées (notamment par une adaptation au *Plan comptable général* (PCG) de 1982 rénové en 1999). Cette réforme a un triple objectif de modernisation, de consolidation et de transparence. Elle rend obligatoire, pour les communes de 3 500 habitants et plus, la production de ratios relatifs à leur situation financière⁹⁹. Les ratios 1 à 6 sont obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus et leurs établissements publics comprenant au moins une telle commune. Les ratios 7 à 11 sont obligatoires pour les communes de 10 000 habitants et plus et leurs établissements publics comprenant au moins une telle commune.

⁹⁷ Cadre juridique pour la comptabilité.

⁹⁸ L'instruction budgétaire et comptable M14 est le cadre juridique qui régit la comptabilité des communes françaises et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce nouveau cadre juridique a bénéficié d'une simplification en 2006.

⁹⁹ Article R2313-1 du CGCT

1. Dépenses réelles de fonctionnement/population ;
2. Produit des impositions directes/population ;
3. Recettes réelles de fonctionnement/population ;
4. Dépenses d'équipement brut/population ;
5. Encours de la dette/population ;
6. Dotation globale de fonctionnement/population.
7. Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;
8. Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;
9. Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;
10. Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;
11. Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

Encadré 22 : les ratios de l'article L 2313-1 du CGCT

Cependant, les pratiques des communes en matière de contrôle de gestion sont loin d'être homogènes. Alors que certaines municipalités se limitent aux obligations légales, d'autres mettent en place des systèmes très développés et performants. Des municipalités s'inspirent directement de la LOLF, appliquant parfois un découpage budgétaire similaire (Carassus et Gardey, 2008 ; Guénoun et Saléry, 2009). C'est le cas notamment de Lyon¹⁰⁰ et de Nantes.

Parfois, les techniques et outils du contrôle de gestion se diffusent dans différents services et établissements municipaux, y compris au sein de ceux qui semblent les plus éloignés des préoccupations gestionnaires. En effet, si le calcul du coût d'un repas est chose fréquente et habituelle dans les services de restauration scolaire, l'usage de tableaux de bord se développe dans les bibliothèques municipales, même si Calenge¹⁰¹(2008) précise que « *la tentation est grande de se limiter aux données les plus faciles à collecter, celles qui constituent la référence la plus communément partagée : les prêts, les inscrits, la masse documentaire, l'argent dépensé* ». Il souligne cependant que de véritables indicateurs pertinents existent, mais que leur utilisation suppose le découpage de la bibliothèque en *activités*.

¹⁰⁰ Lyon est souvent citée en exemple avec son PEF (plan d'engagements financiers) dont le découpage est comparable à celui de la LOLF.

¹⁰¹ Bertrand Calenge a été directeur par intérim de la Bibliothèque municipale de Lyon de juillet 2010 à septembre 2011.

Comme pour l'ensemble des services publics, la recherche de la performance au sein des services municipaux passe par la prise en compte de l'utilisateur (Warin, 1999). De nombreuses municipalités affichent politiquement cette orientation avec un adjoint délégué à la qualité de service ou aux relations avec les usagers. Mais qu'elles aient un élu en charge de cette question ou non, elles sont nombreuses à s'engager dans des démarches qualité, allant pour certaines jusqu'à la certification (*Qualimarianne, Qualiville, Qualibib, ISO 9001*, etc.)¹⁰². Ce faisant, elles cherchent à mieux comprendre les attentes des usagers grâce à des enquêtes (Ragaigne, 2010), à des usagers-mystères¹⁰³, à la gestion des réclamations, voire la mise en place d'instances de démocratie participative (comité d'usagers, conseils de quartier, etc.). Cette évolution confirme que la satisfaction des usagers est un outil de gestion, un indicateur de la performance publique (Warin, 1999).

L'idée selon laquelle répondre aux attentes des usagers est un élément de la performance publique se développe donc aussi dans de nombreuses mairies. Et c'est dans cet esprit et avec pour objectif d'adapter la ville et ses services publics aux besoins des habitants et des usagers que des municipalités cherchent à gérer les temps dans un contexte social d'accélération et de désynchronisation.

1.2. Gérer les temps, une nouvelle mission pour les mairies

Au début des années 2000, le rapport parlementaire *Temps des villes* (Hervé, 2001) présente les enjeux de la maîtrise des temps. Il insiste sur le rôle prépondérant des mairies dans la gestion du temps des habitants. Services publics du quotidien, elles sont constamment confrontées au manque de temps de la population. Ce rapport recommande la prise en compte dans les services publics des contraintes des usagers liées au temps et la mise en œuvre de politiques temporelles. À l'origine, ces politiques, inspirées de l'expérience italienne, ont pour principal objectif de lutter contre les inégalités liées au temps, certains pouvant moduler leur emploi du temps, d'autres pas. Dix ans plus tard, leur mission évolue dans de nombreux cas vers l'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur. De plus, les bouleversements récents de l'organisation du

¹⁰² À ce sujet, l'article de Parnaudeau intitulé « Tracer et certifier l'accueil téléphonique en mairie », publié dans *Le courrier des maires et des élus locaux* (n° 232) de février 2010, présente l'exemple du standard téléphonique d'Amiens Métropole qui a fait l'objet d'une certification ISO 9001.

¹⁰³ Voir l'article de Perrotte intitulé « Services publics : des opérations de testing vont être menées sur la qualité de l'accueil », publié dans *Les échos* du 17 février 2010.

temps transforment profondément notre société. Ce faisant, ils accentuent la nécessité pour les municipalités de gérer le temps de leurs usagers.

1.2.1. Des mairies très impliquées dans la gestion du temps

À la fin des années 1980, suite à la publication d'études sur la condition des femmes et sur les politiques d'action sociale¹⁰⁴, des femmes italiennes¹⁰⁵ déposent un projet de loi d'initiative populaire, intitulé « *Les femmes changent les temps* ». A l'origine, son objectif est de faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale pour les femmes. Leur projet de loi n'aboutit pas, mais elles profitent d'une loi réformant l'administration publique pour faire prendre en compte les problématiques temporelles, notamment en ce qui concerne les horaires des services publics.

Cette loi¹⁰⁶ stipule que :

«Le maire est compétent, dans le cadre de la discipline régionale et sur la base des orientations exprimées par le conseil municipal, pour coordonner les horaires des activités commerciales, des services publics et des horaires d'ouverture au public des bureaux périphériques des administrations publiques afin d'harmoniser le déploiement des services en fonction des exigences de l'ensemble des usagers.»

Dix ans plus tard, la loi Livia Turco¹⁰⁷ oblige les communes italiennes de plus de 30 000 habitants à mettre en place une politique du temps. Des *bureaux des temps*¹⁰⁸ et des *banques du temps*¹⁰⁹ sont créés. Une journée hebdomadaire du citoyen (services publics ouverts de façon continue pendant toute la journée) est instaurée dans certaines villes. Des négociations sont engagées pour faire en sorte que les administrations, les entreprises facilitent la conciliation des temps. C'est ainsi que sont élaborées des politiques qui, « *en partant de la nécessité de rendre compatibles de multiples horaires, ont cherché à améliorer la qualité de vie dans les villes* » (Junter, 2009).

Issue de la société civile italienne, cette démarche qui s'intéresse à l'« *amélioration de la qualité de vie pour tous, dans le cadre de proximité qu'est la ville* » (Méda, 2001, p. 142)

¹⁰⁴ Discours de Livia Turco lors des *Temporelles 2011* organisées à Rennes les 29 et 30 septembre 2011. Livia Turco est une députée italienne. Elle est à l'origine de la loi Turco sur les politiques temporelles votée en mars 2000.

¹⁰⁵ Il s'agit de militantes féministes, femmes politiques appartenant au Parti communiste italien (PCI), universitaires, cadres dans des entreprises et des administrations ...

¹⁰⁶ Loi 142/1990, article 36.

¹⁰⁷ Loi 53/2000.

¹⁰⁸ Voir paragraphe 2.1.3.

¹⁰⁹ Instances permettant l'échange de services entre particuliers.

s'étend à d'autres municipalités européennes (en Espagne, en Allemagne, en France, etc.). En France, c'est en 2001 que la question de la prise en compte du temps par les municipalités apparaît officiellement. Cette année-là, le rapport parlementaire *Temps des villes* (Hervé, 2001) affirme la nécessité pour les mairies, échelon local le plus pertinent selon son auteur, de maîtriser les temps pour améliorer la qualité de vie des habitants. Ainsi, il recommande de mettre en place des *politiques temporelles*. Leur objectif est défini ainsi :

« La définition et la mise en œuvre des politiques temporelles ont un objectif majeur, global et général : la qualité de vie pour tous. La maîtrise des temps conditionne nos différents droits et tout spécialement le droit à la ville. » (Hervé, 2001, p. 11)

Les leviers de l'action des politiques temporelles concernent les horaires d'ouverture, les déplacements et les délais.

- **Les horaires d'ouverture** : les jours et horaires d'ouverture doivent être adaptés aux besoins des clients, et des usagers dans le cas des services publics ;
- **Les déplacements** : ils sont chronophages, il faut donc les réduire en les coordonnant (pour éviter les embouteillages), en améliorant les transports collectifs, en regroupant des services, en développant l'usage des nouvelles technologies ;
- **Les délais** : les délais d'attente dans les services publics sont évoqués rapidement.

Encadré 23 : les leviers d'action des politiques temporelles (Hervé, 2001)

Hervé (2001) préconise d'agir sur les producteurs de temps, c'est-à-dire les organisations à l'origine de contraintes horaires, à deux niveaux. En effet, pour lui, mairie doit intervenir sur la ville dans son ensemble. Par la concertation, elle peut inciter les entreprises, les administrations, les établissements d'enseignements à agir sur les temps¹¹⁰. De plus, elle est en capacité d'adapter directement l'organisation de ses propres services aux besoins temporels des usagers.

¹¹⁰ « L'appréhension de la demande peut également se faire plus globalement, sur la rencontre des grands producteurs de temps que sont les administrations, les universités, l'école, les entreprises, les établissements consulaires, les services culturels. Dans notre pays, les principaux temps structurant la vie sociale ne dépendent pas directement et sauf exception, de l'autorité locale. » (Hervé, 2001, p.16)

Hervé propose des mesures très concrètes, telles que la création d'un *bureau des temps*¹¹¹ dans chaque commune de plus de 20 000 habitants. « *Conçu sur le modèle d'une administration de mission, son rôle serait d'analyser, d'étudier, d'informer, de sensibiliser et de faire des propositions aux décideurs* » (Hervé, 2001), il comprend trois composantes.

- **Un organe politique** soucieux de rapprochement, d'adhésion, de dialogue sociétal, pénétré de l'importance de la maîtrise des temps afin d'harmoniser, d'équilibrer.
- **Un organe consultatif** aussi représentatif que possible, agissant comme un forum citoyen.
- **Un service technique** pénétré de la transversalité. Ce service peut très bien être constitué par des services existants. Il a pour rôle de connaître, de recevoir les plaintes et suggestions, de mettre en forme les suggestions, les propositions et de faciliter le suivi, l'évaluation. Fonctionnant en réseau, il ne peut être cantonné dans les limites d'un simple observatoire.

Encadré 24 : les trois composantes d'un bureau des temps (Hervé, 2001)

Paris, Lyon, Poitiers et Rennes font partie des premières villes qui ont mis en œuvre des politiques temporelles et qui ont créé un *bureau des temps*. Ils se sont intéressés en priorité à la question du temps sous le double angle des horaires et des temps de déplacement. Ils sont à l'origine de nouveaux services publics à horaires décalés ou élargis et de regroupement de services destinés à éviter les déplacements multiples (*guichets uniques*).

La question des services publics occupe une place importante dans ce rapport. Il y est principalement question de l'adaptation de leurs horaires aux évolutions de la société et de leur localisation. La notion de délais y est présente, mais dans une moindre mesure. Hervé insiste fortement sur le fait que les services publics doivent répondre aux attentes des usagers et concilier la prise en compte des besoins individuels et l'universalité du service public. En effet :

« [La] ville doit nécessairement faire place aux services publics soucieux d'offre et de demande, attachés à la solidarité et à la modernité. Habiter n'est pas simplement loger. « Mettre à portée des personnes » prévient les fractures. »
(Hervé, 2001, p. 25)

¹¹¹ D'autres dénominations existent : « *agence des temps* », « *maison des temps* », « *observatoire des temps* ».

« Il s'agit de concilier offre et demande, de marier la singularité de celle-ci à l'universalité du service public, de faire vivre une culture de mouvement consistant à rapprocher les usagers des institutions et les institutions des usagers. » (Hervé, 2001, p.44)

Pour Hervé (2001), l'organisation du temps est à l'origine de nombreuses inégalités entre les individus, et singulièrement entre hommes et femmes¹¹². Gérer les temps permet de prévenir l'exclusion, ce qu'il appelle « fractures » :

« Il y a des personnes qui peuvent concilier leurs temps et celles qui ne le peuvent pas, or elles y ont droit, au nom de la qualité de la vie, au nom de l'égalité. C'est tout l'enjeu de la politique des temps. Fracture sociale, fracture informatique et fracture temporelle se cumulent. L'organisation du temps procède de l'intérêt général. » (Hervé, 2001, p.13)

Cette démarche de conciliation des temps qui, à l'origine, s'intéresse principalement aux problèmes spécifiques des femmes, s'est étendue à la question générale de l'amélioration des conditions de vie. Méda le confirme :

« A partir de leurs difficultés individuelles, [les femmes] ont transformé la perspective de conciliation individuelle vie professionnelle/vie familiale en une problématique collective d'articulation des temps sociaux. » (Méda, 2001, p. 142)

L'évolution des politiques temporelles et des *bureaux des temps* n'est pas uniforme. Dans certaines villes, ils sont désormais clairement orientés vers une question plus globale, celle de l'amélioration du service à l'utilisateur (Junter 2009), dans d'autres ils semblent peiner à trouver leur positionnement.

Ainsi, certaines municipalités affichent politiquement le lien entre la gestion du temps et la qualité de service. C'est le cas notamment de la mairie de Paris où l'adjoint au maire en charge du *bureau des temps*, est également délégué à la qualité des services publics municipaux et de l'accueil des usagers. Le *bureau des temps* de Paris est directement concerné par la démarche de labellisation des services de la ville (démarche « Quali-

¹¹² « Nous partons d'un constat simple : le temps partiel, le chômage, l'infériorité des salaires, l'infériorité hiérarchique professionnelle concernent principalement les femmes alors qu'elles ont un niveau d'études supérieur. Par contre, elles ont un taux d'accès à la formation professionnelle continue moindre. Le travail domestique demeure très largement féminin. » (Hervé, 2001, p.12)

Paris »). En effet, la question de l'accessibilité horaire des équipements, des temps de trajet et des délais est au cœur de cette démarche. Selon Thierry Halay, chef de projet, le bureau des temps parisien « s'inscrit, plus généralement, dans une politique d'amélioration de la qualité des services publics et de l'accueil des usagers ». ¹¹³

A Poitiers, l'agence des temps a fait l'objet d'un rattachement comparable. En effet, la Première adjointe au maire est chargée de la modernisation administrative, l'administration générale, l'accueil du public et de l'agence des temps.

En revanche, à Dunkerque, si au fond l'évolution n'est pas très différente, le lien entre temps et qualité n'est pas clairement affiché. En effet, la mission *harmonisation des temps de la ville* lancée en 2003 a disparu en 2009 au profit d'une mission *Qualité de l'accueil et de la relation avec les usagers*. Pour Elisabeth Batcave, successivement responsable de ces deux missions :

« C'est en complète continuité [...], seulement, la mission temps n'existe plus, il n'y a plus d'élus à la politique des temps, et je n'emploie plus le vocabulaire des politiques temporelles. Mais de toute façon, celui-ci était difficile à comprendre, c'était un vocabulaire de prospectiviste. Si vous parlez de concilier les temps de vie et de travail, on ne vous comprend pas. Mais si vous dites que vous travaillez à développer la qualité de vie et la qualité des services publics, là les gens entendent. » ¹¹⁴

Cette double orientation temps-qualité de service semble plus pertinente, plus concrète, d'autant plus que l'évolution de la société rend les attentes des usagers en la matière plus importantes. Elisabeth Batcave le confirme : « aujourd'hui, c'est mieux compris, d'abord parce que le besoin de la société est plus pressant, plus exprimé. » En effet, l'organisation du temps structure la société. Elle rencontre actuellement des bouleversements qui ont une influence majeure sur la vie quotidienne et accroissent la nécessité de gérer le temps.

¹¹³ Citation tirée de l'article de Nicolas Leblanc « Les services publics locaux se bonifient avec le temps », publié en septembre 2010 dans le n° 510 de la revue *Territoires*, p. 27.

¹¹⁴ Citation tirée de l'article de Nicolas Leblanc « Les services publics locaux se bonifient avec le temps », publié en septembre 2010 dans le n° 510 de la revue *Territoires*, p. 26.t

1.2.2. Des besoins temporels accrus par les bouleversements de l'organisation du temps

L'organisation du temps a un impact majeur sur l'activité et la vie quotidienne. Si la mesure du temps est à l'origine de l'industrialisation, la tertiarisation de l'économie bouleverse l'organisation temporelle des sociétés occidentales. Ainsi, le passage à une économie de services, mais également d'importants changements technologiques et un sentiment d'appropriation ont profondément modifié notre rapport au temps. Ils ont accru sa valeur, créant ainsi de nouvelles attentes individuelles.

Pour Mumford (1950), contrairement à une idée très répandue, la « *machine-clé* » de l'âge industriel moderne n'est pas la machine à vapeur mais l'horloge. Grâce à sa généralisation, le temps ne découle plus de la nature (le soleil, les saisons, etc.) ou d'une action (la durée d'une tâche), mais au contraire, il organise la vie et l'activité. En donnant aux hommes le pouvoir de contrôler le temps, la diffusion de l'horloge a fait entrer les sociétés occidentales dans l'âge industriel moderne (Mumford, 1950). La mesure du temps, ainsi rendue possible, a permis d'organiser, de synchroniser et de surveiller le travail des ouvriers et donc de produire en masse. Pour Mumford, on pourrait se passer plus facilement de ressources naturelles¹¹⁵ que d'horloges.

Les conséquences de la mesure du temps ne se limitent ni aux usines, ni au temps de travail. Ce temps « *spatialisé* » (Zarifian, 2003), c'est-à-dire mesuré, a synchronisé toutes les actions humaines, y compris celles qui concernent la vie privée. La société industrielle a ainsi produit une organisation du temps fondée sur trois principes (Puech et Boulin, 2007) :

- **La discipline par le travail** : les sirènes et horloges dans les usines sont à l'origine de l'organisation du temps de travail ;
- **La synchronisation par la succession des activités** : les salariés arrivaient à leur travail le matin, en repartaient en fin d'après-midi, à des horaires prévus à l'avance et se reposaient le week-end ;
- **La synchronisation par la division sociale du travail entre les hommes et les femmes** : le mari assurait l'essentiel du travail professionnel et apportait la plus

¹¹⁵ « *Le régime industriel moderne se passerait plus facilement de charbon, de fer, de vapeur que d'horloges.* »(Mumford, 1950)

grande part du revenu tandis que sa conjointe se chargeait des activités domestiques.

Cette organisation du temps connaît depuis quelques années des mutations importantes qui entraînent désynchronisation et accélération dans les sociétés modernes. En effet, du fait du basculement de nos économies industrielles vers une économie de services, les deux principes relatifs à la synchronisation s'estompent. Puech et Boulin (2007) soulignent la spécificité de l'économie des services du point de vue temporel : de nombreux services sont coréalisés avec leurs bénéficiaires, ce qui nécessite leur présence. Ainsi, certains doivent travailler pendant que les autres consomment, d'où l'augmentation des horaires atypiques. D'autres prestations, au contraire, sont le plus souvent réalisées durant l'absence de leur bénéficiaire, la nuit ou tôt le matin, c'est le cas de l'entretien des locaux. Il n'est donc pas rare de travailler à des moments autrefois consacrés au temps libre, d'où une atténuation de la synchronisation par la succession des activités. Et même si la division sociale du travail n'a pas complètement disparu (les tâches domestiques incombent toujours majoritairement aux femmes), le travail des femmes l'a atténuée.

Une enquête Insee-DARES sur les conditions de travail¹¹⁶ confirme cette évolution. Près des deux tiers des salariés travaillent selon des horaires qualifiés d'atypiques. Un salarié sur cinq a des horaires habituellement décalés, avec des contraintes organisationnelles : une journée de travail coupée en deux périodes séparées d'au moins trois heures, des contraintes de rythme et l'obligation de toujours se dépêcher. Il s'agit principalement de métiers en contact avec le public.

Cette désynchronisation, cet « *éclatement des temporalités* » (Achddou, 2009), est liée à des facteurs de trois sortes :

- **Des facteurs économiques** tels que l'accélération de la production et le souci de la rapidité dans les relations professionnelles ;
- **Des facteurs sociaux**, notamment le développement de la notion de temps libre et de l'entrée massive des femmes dans le monde du travail ;
- **De facteurs technologiques**, en effet, si les nouvelles technologies permettent l'accès rapide à de nombreux services et fonctions, elles imposent l'immédiateté, la réponse en *temps réel*.

¹¹⁶ Enquête « Conditions de travail » 2005. Les enquêtes « Conditions de travail » sont organisées et exploitées par la DARES depuis 1978. Elles sont renouvelées tous les sept ans : 1984, 1991, 1998, 2005. Les enquêtés appartiennent à tous les secteurs d'activité, y compris la fonction publique.

L'accélération est l'autre facette de cette évolution. Pour Rosa (2010), dans la société moderne, « *tout devient plus rapide* ». Cette accélération a trois dimensions : l'accélération technique, celle du changement social et celle du rythme de vie.

L'accélération technique : elle ne concerne pas tant la succession très rapide d'innovations que la vitesse permise par la technologie. Ainsi, les outils multimédia permettent de raccourcir certaines démarches, telles que la recherche d'informations ;

L'accélération du changement social : les modes se succèdent, les styles de vie également, les gens ont de plus en plus de réticences à s'engager ;

L'accélération du rythme de vie : elle concerne la vie quotidienne. Dans une interview accordée au Monde Magazine, Rosa déclare : « *même en vacances, nous devons tout faire très vite, de la gymnastique, un régime, des loisirs, que nous lisons un livre, écoutons un disque, ou visitons un site. Voilà pourquoi on entend dire à la rentrée : "Cet été, j'ai fait la Thaïlande en quatre jours."* »¹¹⁷

Encadré 25 : les trois dimensions de l'accélération selon Rosa (2010)

Cette accélération produit du stress et un sentiment de manque de temps. Les nombreux affichages du temps qui nous entourent (sur les écrans d'ordinateurs, de téléphones, de fours, de radios, etc.) témoignent de cette discipline du temps qui structure nos sociétés. Ils contribuent à renforcer la « *dictature du temps* » (Zarifian, 2003).

Ainsi en 2003, près de 40% des français déclarent manquer de temps (Méda, 2003). Ce sentiment est confirmé par un récent débat public sur les nouveaux indicateurs de richesses, organisé par la Région des Pays de la Loire en partenariat avec l'Observatoire de la décision publique de Nantes. Celui-ci a rassemblé 1848 participants au cours de 164 rencontres sur la question « *Qu'est-ce que la richesse ?* »¹¹⁸. Cette étude met en évidence, juste après les besoins de solidarité, la nécessité de « *retrouver du temps* »¹¹⁹. Les participants la place en deuxième position de ce qui fait richesse. Ces résultats témoignent d'un « *appel à un « temps retrouvé » [...] relevé par toutes les générations ayant contribué aux débats, et dans toutes les organisations mobilisées. Dans ce qui compte le plus, le bien-être est directement associé au rythme de vie.* »¹²⁰

Ce sentiment de manque de temps, d'urgence, est très largement partagé par l'ensemble de la population. Cependant, il est plus élevé chez les personnes qui ont fait des études,

¹¹⁷ Dossier intitulé « Au secours ! Tout va trop vite ! », publié dans Le Monde Magazine du 29 août 2010, propos recueillis par Frédéric Joignot.

¹¹⁸ Ces rencontres ont eu lieu entre fin 2010 et mi-2011.

¹¹⁹ Lire à ce sujet l'article de Camille Guillemois « Une étude pour définir les nouveaux critères de richesse » publié dans l'édition de 17 septembre 2011 de *Ouest-France* (Pays de la Loire).

¹²⁰ Document consultable sur <http://www.paysdelaloire.fr/index.php?id=4891>.

et particulièrement chez les femmes diplômées, cadres et qui ont des enfants de moins de 12 ans (Viard, 2003a). En effet, il est accentué par une plus grande difficulté pour cette partie de la population à concilier les différents temps de sa vie.

Alors que le temps de travail a diminué de moitié depuis le XIX^e siècle, cette « *pénurie temporelle* » peut paraître paradoxale (Puech et Boulin, 2007). Cette situation s'explique si l'on remet en cause l'opposition habituelle entre temps de travail et loisirs et si, à la place, on distingue le temps contraint du temps libre (Méda, 2003). Elle est également liée au développement d'un « *sentiment d'appropriation du temps* » (Viard, 2003b) qui n'existait pas avant le XX^e siècle. Dans un entretien accordé au magazine *L'Express*¹²¹, Viard rappelle l'évolution de la conception sociale du temps :

« Historiquement, la religion a d'abord régulé le temps avec les saisons agraires. Puis le travail a pris le relais avec le développement du temps industriel où l'on compte les heures ou les minutes, mais aussi les congés payés. Maintenant, le temps est à chacun d'entre nous. Cette civilisation du temps à soi bouleverse l'ordre social. »

Dans cet entretien, il déclare que « *les 35 heures ont renforcé le goût de la maîtrise du temps* ». Mais, pour lui, ce sentiment est également lié aux contraintes nouvelles du travail :

« Ainsi, pour penser l'évolution du temps libre à côté du temps de travail, il faut examiner les évolutions respectives du travail, de la productivité, des besoins de ressourcement du travailleur en fonction des réalités de son métier. Enfin, depuis la seconde guerre mondiale, émerge la dynamique propre du temps libre au sein de la société et de chaque vie individuelle. » (Viard, 2003a, p. 39)

Viard recense plusieurs éléments à l'origine de « *la société du temps à soi* » :

« L'offre de pratiques sans cesse nouvelles pour l'usage des temps libres, les besoins nouveaux de relations dans une société qui sort de la culture de classes, la préparation à une retraite longue, le bouleversement des vitesses de déplacements qui permet l'éclatement des lieux de résidences, le nouveau statut des femmes et

¹²¹ Interview de Jean Viard, sociologue au CNRS, intitulée « La société du temps à soi », publiée le 8 novembre 2004 dans *L'Express*.

des enfants ... autant d'éléments qui sont entrés en synergie pour créer une société de l'emploi du temps pour soi qui cherche sa dynamique propre. »(Viard, 2003a, p.39)

Ainsi, comme le temps est à soi, on ne veut pas le perdre, c'est pour cela « *qu'on n'accepte pas de faire la queue à la poste, qu'on veut être servi tout de suite dans les magasins*» (Viard, 2003b).

Cette évolution des rapports au temps modifient le comportement des individus, et donc celui des consommateurs et des usagers de services publics. Ils cherchent à maximiser l'utilité de leur temps. En effet, le temps est une ressource dont dispose chaque individu. Il a une valeur importante de par sa nature, mais les bouleversements de l'organisation sociale du temps l'accroissent considérablement.

Si l'on se réfère à la formule de Franklin (1785) « *souviens-toi que le temps c'est de l'argent* »¹²² le temps a une valeur monétaire. De plus, dans la culture occidentale, il s'inscrit dans une chronologie linéaire qui le rend fugace. Pour Graham (1981), « *le temps est représenté par une ligne droite qui part du passé vers le futur et qui se divise en unités discrètes* »¹²³ Les instants passés sont terminés, il n'est pas possible de les utiliser ou de les modifier *a posteriori*. Le temps qui passe ne peut se rattraper, il est périssable.

Partant de la formule de Franklin et de l'idée que le temps est une ressource, Leclerc *et al.* (1995) se sont intéressés à la comparaison du temps et de l'argent. Dans un article intitulé « *Is time like money ?* » ils ont montré que la valeur du temps n'est pas une fonction linéaire, elle dépend du contexte. Prolongeant la comparaison avec l'argent, ils se sont rendu compte que les consommateurs n'ont pas toujours le même comportement avec ces deux ressources. Ainsi, ils ont notamment mis en évidence que l'aversion pour le risque est plus forte pour le temps que pour l'argent. Pour eux, cela provient du fait que le temps est moins fongible, moins substituable que l'argent. De ce fait, le temps est une ressource rare et très précieuse :

¹²² Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : « *Remember that time is money* ».

¹²³ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : « *time is visualized as a straight line extending from the past into the future and separable into discrete units.* ». Il s'agit de la vision occidentale du temps. D'autres sociétés en ont une conception différente, notamment les sociétés asiatiques.

«Le temps, comme l'argent, est une ressource rare, c'est aussi une ressource très précieuse car, contrairement à l'argent, le temps économisé ou perdu ne peut pas être facilement transféré ou échangé.»¹²⁴ (Leclerc et al., 1995).

Les travaux de Méric (1998) confirment cette affirmation. C'est son intangibilité et l'impossibilité de le stocker qui rendent le temps rare et précieux. Les bouleversements de l'organisation et de la perception du temps en accroissent encore la valeur, créant ainsi de nouveaux besoins temporels.

Nous partageons l'idée selon laquelle « il faut aller au-delà de la seule critique de l'accélération »¹²⁵ et proposer des pistes de réflexion et des solutions à ces préoccupations actuelles. C'est ce que cherche à faire des municipalités, services publics du quotidien en gérant le temps. Nous nous proposons de contribuer à cette réflexion à travers notre travail doctoral. Nous allons maintenant présenter l'architecture de notre recherche.

2. La conception de la recherche

L'architecture (ou *design*) d'une recherche permet d'articuler ses différents éléments (Giordano, 2003b, p.31). Nous allons donc présenter le processus qui a abouti à la problématique, ainsi que les deux volets de notre recherche.

2.1. Le processus de recherche

Pour Giordano (2003, p. 26), « un processus de recherche se définit comme la construction itérative et le pilotage d'un projet porté par la formulation d'un problème de recherche ». Conformément à ce qu'écrit Giordano (2003, p. 27), la progression de notre projet n'a pas été linéaire. Nous allons donc expliquer comment notre objet de recherche s'est construit, quelles questions il pose, puis nous préciserons notre position de chercheur.

¹²⁴ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : "Time, like money, is a scarce resource ; it is also a very precious one because, unlike money, time savings and time losses cannot easily be transferred and exchanged."

¹²⁵ Extrait de l'article de Laurent Jeanpierre intitulé « Quand l'histoire s'emballa : un autre régime d'accélération », publié dans *Cahier du « Monde »* n° 20767 daté Vendredi 28 octobre 2011.

2.1.1. La construction de l'objet de recherche et les questions de recherche

À l'origine de notre recherche, il y a une idée : l'évolution des sociétés occidentales accroît la nécessité pour les organisations (privées et publiques) de répondre aux attentes de leurs clients-usagers en matière de gestion du temps. Mais une idée, seule, ne suffit pas, il est nécessaire de poser un problème, de « *le construire comme une tension entre l'état du savoir (la revue de littérature, les données existantes) et un non-savoir. [...] de formuler, en l'élaborant soigneusement, une question* » (Dumez, 2010 et 2011).

L'objet d'une recherche correspond à cette question, une question large et générale à laquelle la recherche cherche à répondre. Pour Allard-Poesi et Maréchal (2007, p. 34) : « *c'est en quelque sorte la réponse à la question : « Qu'est-ce que je cherche ? »* ».

Nous n'avons clairement défini l'objet de notre recherche qu'après de nombreux allers-retours entre nos terrains et la littérature académique, de « *récurivités* » (Giordano, 2003b, p.27). En effet, il s'est construit au fur et à mesure de l'avancée de nos travaux, du fait des entretiens et des observations réalisés, des échanges avec les membres du groupe de recherche en contrôle de gestion du Laboratoire d'Economie et de Management Nantes Atlantique (LEMNA), des lectures et de nos expériences personnelles. Son élaboration s'inscrit parfaitement dans la démarche énoncée par Kaufmann (2008) :

« L'objet se construit peu à peu, par une élaboration théorique qui progresse jour après jour, à partir d'hypothèses forgées sur le terrain. Il en résulte une théorie d'un type particulier, frottée au concret, qui n'émerge que lentement des données. »
(Kaufmann, 2008, p.35)

Nous sommes donc partie d'un double constat : l'organisation et la perception du temps connaissent d'importants bouleversements dans les sociétés occidentales et les prestataires de services, initialement des entreprises privées et plus récemment des services publics, cherchent à y apporter des réponses adaptées.

Nous avons identifié un besoin de transformation des modes de réponses actuels (Allard-Poesi et Maréchal, 2007) concernant la gestion du temps lors de la délivrance d'une prestation de services. Pour accroître sa performance, le prestataire (public ou privé) doit gérer son temps-ressource (souvent celui de ses salariés), mais également celui du consommateur, coproducteur du service. Cependant, actuellement en sciences

de gestion, l'analyse de la gestion du temps lors de la délivrance d'un service est souvent soit confuse (elle ne dissocie pas ces deux sortes de temps), soit parcellaire (elle ne s'intéresse qu'à l'un des deux : temps de l'organisation ou temps du consommateur, mais occulte l'autre).

Il existe de nombreux travaux qui font état de la prise en compte du temps en contrôle de gestion. Ainsi Méric (1998, p. 351) précise que « *le contrôle de gestion répond à un besoin de maîtrise du temps* » pour l'entreprise. Dans le cas qui nous intéresse, la délivrance d'une prestation de service à un bénéficiaire, le temps n'y est cependant abordé que du point de vue de l'organisation, comme le support de calculs de coûts et comme une ressource que l'organisation doit économiser dans un but de réduction de ses charges¹²⁶.

La littérature académique concernant la gestion du temps du consommateur est elle aussi abondante. Elle s'intéresse au temps du point de vue du bénéficiaire du service, aux effets de l'attente, du retard sur sa satisfaction et sur les moyens de réduire les délais ou d'en améliorer la perception. Comme nous l'avons vu précédemment, il s'agit principalement de travaux en marketing¹²⁷.

Des articles font clairement le lien entre le temps des deux partenaires, mais ils sont encore rares (Womack et Jones, 2005 ; Goureaux et Meyssonier, 2009). Pourtant, il nous semble que dans les activités de services, le contrôle de gestion devrait s'intéresser à l'intégralité du temps nécessaire à la servuction, et pas uniquement à celui de l'organisation qui n'est que l'un des deux coproducteurs.

Autre élément à prendre en compte, le temps passé lors de la délivrance de la prestation est souvent analysé comme un coût qu'il faut impérativement réduire, à la fois dans l'intérêt de l'organisation et du bénéficiaire du service. Pourtant il peut être à l'origine de création de valeur pour chacun des deux coproducteurs du service. Quelques travaux en marketing y font référence notamment à travers la notion de *socialisation organisationnelle du client* (Goudarzi et Eiglier, 2006). Des recherches en sociologie mettent également en évidence l'idée que le temps passé peut ne pas être une perte de temps (Belorgey, 2011).

Il est donc nécessaire de clarifier l'analyse du temps au niveau de la délivrance de la prestation de service et d'en construire une représentation, représentation « *dans*

¹²⁶ Cf. chapitre 1.

¹²⁷ Cf. chapitre 1.

laquelle des théories générales explicatives, choisies pour leur pertinence, s'articulent avec la spécificité des contextes étudiés » (Wacheux, 1996).

Notre recherche aboutira à une réflexion conceptuelle sur les liens entre la gestion opérationnelle du temps et la performance publique. Notre objet de recherche correspond donc à la question suivante :

Comment améliorer la performance publique par la gestion opérationnelle du temps ?

Cela nous conduit à formuler trois questions :

Quels sont les fondements et les modalités de la gestion du temps dans les services publics municipaux ?

Quelles sont les modalités et les perspectives du contrôle des temps et des délais dans les services publics municipaux ?

Comment améliorer le pilotage de la performance temporelle dans les services publics municipaux ?

Notre démarche de compréhension va au-delà de la volonté de rendre compte de la réalité des acteurs, elle devrait aboutir à la création d'un nouveau cadre d'analyse de la gestion opérationnelle du temps lors de la délivrance des services à l'utilisateur. Il articulera le temps-ressource de l'organisation (entreprise ou administration) et le temps du bénéficiaire (client ou usager), ainsi que le temps-coût et le temps-valeur. Nous aboutirons ainsi à une vision plus précise du déploiement du couple coût-valeur à travers la gestion opérationnelle du temps. Ce nouveau cadre conceptuel pourra être généralisé à l'ensemble des activités de services.

2.1.2. Une démarche inductive pour une recherche exploratoire

Notre intention de proposer des résultats théoriques novateurs « *c'est-à-dire de créer de nouvelles articulations théoriques entre des concepts et/ou d'intégrer de nouveaux concepts dans un champ théorique donné* » (Charreire et Durieux, 1999) correspond à une recherche exploratoire. Elle s'appuie sur une démarche inductive.

Seule l'étude des actions, des situations et des points de vue des acteurs dans leur contexte réel permet de faire émerger des propositions nouvelles. Notre recherche

s'inscrit donc dans une perspective principalement qualitative, parfaitement adaptée aux questions qui concerne le « *comment* » et le « *pourquoi* » au sujet d'évènements contemporains sur lesquels le chercheur n'a pas ou peu de contrôle (Yin, 1994, p.9). De plus, les recherches qualitatives se justifient tout particulièrement lorsque les logiques à étudier sont trop complexes pour faire l'objet d'expériences ou d'enquêtes par sondage ou questionnaire (Yin, 1994, p. 15). En effet, notre recherche a pour objectif de « *rechercher des significations, de comprendre des processus* » (Giordano, 2003b, p.16) afin d'élaborer des propositions et non d'obtenir une vérification statistique d'hypothèses préalablement définies.

Notre démarche de recherche correspond à une « *exploration hybride* » (Charreire et Durieux, 1999), faite d'allers-retours entre les observations et les connaissances théoriques. Charreire et Durieux présentent cette exploration hybride de la manière suivante :

« Le chercheur a initialement mobilisé des concepts et intégré la littérature concernant son objet de recherche. Il va s'appuyer sur cette connaissance pour donner du sens à ses observations empiriques en procédant par allers retours fréquents entre le matériau empirique recueilli et la théorie. » (Charreire et Durieux, 1999, p.69)

Selon ces auteurs, cette exploration hybride produit des « *construits théoriques fortement « enracinés » dans les faits considérés* », faisant ainsi référence à la *grounded theory* (théorie enracinée) (Glaser et Strauss, 1967 et 2004).

Nous avons donc procédé par induction. Pour Charreire et Durieux (1999, p. 60), l'induction correspond au « *raisonnement par lequel on passe du particulier au général, des faits aux lois, des effets à la cause et des conséquences aux principes* ». Il permet de passer d'observations particulières à des énoncés plus généraux (Giordano, 2003a, p.295). Nous partageons également l'idée de Charreire et Durieux (1999, p. 60) selon laquelle l'objectif de notre recherche « *n'est pas réellement de produire des lois universelles mais plutôt de proposer de nouvelles conceptualisations théoriques valides et robustes, rigoureusement élaborées* ».

Pour cela, nous avons collecté des données qualitatives, mais également quantitatives¹²⁸, ce qui est courant dans les recherches qualitatives (Giordano, 2003b, p.15). Nous avons organisé notre travail de recherche en deux volets complémentaires.

Le premier correspond à une recherche-intervention menée au sein d'une ville moyenne, S. Une convention de recherche avec la ville de S est à l'origine de cette intervention. La recherche menée ne se limite pas à l'intervention et à ses résultats. Elle s'intéresse au contexte de l'étude et aux réactions qu'elle suscite. En cela, elle s'apparente à une étude de cas. En effet, pour Yin (1994, p.13) cette technique se justifie dans le cas d'un phénomène contemporain lorsque « *les limites entre le phénomène étudié et son contexte ne sont pas clairement établies* »¹²⁹. Ce volet de la recherche s'en distingue pourtant du fait de la position du chercheur par rapport à son terrain et de la temporalité. En effet, une recherche-intervention fait descendre le chercheur « *dans l'arène pour éprouver lui-même les champs de force qui traversent l'organisation et la mettent en tension* » (Moison, 2010, p.217). Elle « *implique pour le chercheur d'intervenir délibérément sur la réalité étudiée* » (Allard-Poesi et Perret, 2003, p.86). En plus de disposer d'une portée théorique, les connaissances ainsi produites doivent être actionnables (Hatchuel, 2005). Une autre spécificité de la recherche-intervention réside dans son rapport au temps. En effet, elle implique « *une temporalité imposée, liée aux nécessités de l'action, souvent bien plus courte que celle que requiert la recherche scientifique* » (Grevin, 2011, p.157). Ce premier volet a fait émerger la question de la gestion opérationnelle du temps au sein d'une municipalité.

Le second volet consiste en une analyse détaillée des pratiques de cinq mairies réputées pour leur qualité de service et l'intérêt qu'elle porte à la question du temps de l'usager. Il a permis d'apporter des réponses sur la manière dont ces villes et leurs services s'organisent au niveau de la gestion des temps et des délais pour trois types de prestations. Nous avons également étudié l'impact de ces modes de gestion sur leur performance. Ce second volet a permis de réaliser des comparaisons et d'identifier les bonnes pratiques (*benchmarking*). Nous en avons tiré des apports pratiques et des

¹²⁸Les données quantitatives concernent principalement des mesures issues de tableaux de bord fournis par les services municipaux étudiés. De plus, à deux reprises, nous avons utilisé la technique du questionnaire. Les données issues de ces enquêtes ne constituent pas à proprement parler les résultats de notre recherche. Elles correspondent plutôt à des points de départ de la réflexion et à des moyens de provoquer des réactions de la part des acteurs.

¹²⁹ Nous faisons ici référence à l'extrait suivant : « *une étude de cas est une étude empirique qui s'intéresse à un phénomène contemporain pris dans son contexte, spécialement lorsque les limites entre le phénomène et son contexte ne sont pas clairement établies* » (il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : « *a case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident* », (Yin, 1994, p. 13)).

enseignements théoriques. La diversité des prestations étudiées nous a permis d'obtenir la saturation nécessaire à l'élaboration d'un cadre conceptuel pour le pilotage de la performance temporelle des services publics.

Volet 1 de la recherche	Volet 2 de la recherche
Etude d'une municipalité	Etude de cinq municipalités
Etude longitudinale	Etude en coupe instantanée
Etude d'un processus	Etude comparée
Recherche-intervention	Analyse des pratiques

Tableau : complémentarité des deux volets de la recherche

Nous allons maintenant présenter successivement les deux volets de la recherche.

2.2. Une recherche-intervention dans une ville de taille moyenne

D'une durée de dix-huit-mois, la recherche-intervention menée au sein de S a débuté au début de l'année 2010. Nous allons en présenter le contexte, le cadre et la méthodologie.

2.2.1. S, une ville moyenne engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité de service aux usagers

S a connu un développement industriel important dans le domaine de la mécanique et des matériaux. Cette ville moyenne est le centre d'une communauté d'agglomération de dix communes.

En 2010, les principaux ratios financiers de S font état d'une bonne santé financière et d'une gestion dynamique du budget. La commune dégage une capacité de financement de la section d'investissement malgré des investissements supérieurs à la moyenne de sa strate. Sa capacité d'autofinancement et son fond de roulement sont également plus importants que la moyenne des villes de même taille. Cette bonne santé financière devrait permettre à la mairie de mettre en œuvre de nouveaux projets.

Population : 68 500 habitants, au sein d'une agglomération de 115 000 habitants

Une ville industrielle

Emplois selon le secteur d'activité en 2007

- Industrie et construction30 %
- Commerce, transports, services divers38 %
- Administration publique, enseignement, santé, action sociale32 %

Chiffres clés 2009 de la mairie

- 20 groupes scolaires municipaux scolarisant 5 600 enfants
- 8 structures municipales d'accueil de la petite enfance
- 6 lieux d'accueils du public (Hôtel de Ville, 3 mairies annexes, 2 points municipaux)
- Accueil téléphonique géré par un standard classique
- 1 médiathèque en réseau : 1 équipement de centre-ville, 1 bibliothèque, 1 bibliobus
- 1 200 emplois permanents (équivalent temps plein)
- Dépenses de fonctionnement : 100 000 K€
- Investissement : 50 000 K€

Sources : Insee et mairie de S

Encadré 26 : les chiffres clés de la ville et de la mairie de S

Dans les années 80, cette ville a été primée pour ses innovations : les *Points municipaux de services publics* qui permettaient aux usagers d'accéder dans leur quartier aux services publics (services municipaux, assurance maladie, CAF, etc.) et les *Interservices de quartiers* qui réunissaient, par quartier, des représentants des services municipaux afin de traiter rapidement les problèmes du territoire. Mais aujourd'hui, les *Points municipaux* ont disparu et les *Interservices de quartiers* ont perdu leur régularité et donc leur pertinence.

Le Maire de S souhaite que son mandat actuel soit celui de la proximité. Faciliter les démarches des usagers et améliorer la qualité de service sont devenus des priorités pour la municipalité de S. « *Offrir aux habitants des services de proximité visant à simplifier leurs démarches et à rendre leur vie plus agréable et plus facile* » figure parmi les objectifs stratégiques de son Projet de développement durable 2009-2015. Il se décline en deux objectifs opérationnels : « *mettre en place de nouveaux dispositifs visant à*

renforcer le lien entre la population et l'administration municipale» et «développer une écoute de proximité en instaurant une gestion centralisée des demandes des usagers ».

Dans les récents discours et documents municipaux, les notions de proximité avec les habitants et de simplification des démarches administratives pour l'utilisateur sont centrales. C'est dans ce contexte que nous commençons notre recherche intervention au sein de cette ville moyenne.

Pilote pour les nouvelles priorités municipales, la *direction de la population* est transformée en une *direction des relations aux habitants*. Trois missions, regroupées dans une nouvelle unité *services aux usagers*, lui sont confiées : l'évolution de la fonction accueil (physique et téléphonique), la réorganisation du service état civil et affaires générales et la mise en place du *Guichet unique*. L'accueil doit évoluer pour répondre à une double exigence. Il devrait, à terme, apporter un service efficace et rapide à l'utilisateur, contribuant à améliorer la qualité de service et à valoriser l'image de la ville. Il devrait également faciliter le travail des autres services en prenant en charge certaines tâches simples (*tâches de premier niveau*) à leur place. La réorganisation de l'état civil et des affaires générales devrait procurer un meilleur service à l'utilisateur. Pour plus de cohérence, ces deux anciennes unités ont fusionné. Les modifications de l'organisation du service devraient permettre de mieux répondre aux attentes des usagers en matière d'accueil et de temporalité. Troisième volet de l'amélioration de la qualité de service, la création du *Guichet unique* a pour objectif, selon une note du Directeur général adjoint (DGA) en charge des relations avec les habitants et du personnel, de « *faciliter l'accès des habitants et des usagers aux services municipaux, en rendant accessibles, des sept points municipaux (mairies annexes et antennes municipales) et du site internet de la ville les prestations municipales existantes* ».

À l'origine, les responsables municipaux ne s'intéressent pas spécifiquement à la gestion du temps, mais à la question plus globale de la qualité de service. C'est dans ce contexte que débute la recherche-intervention.

2.2.2. Le cadre de la recherche-intervention

Nous avons signé un contrat de recherche avec la ville de S. Il concernait l'étude du processus d'amélioration de l'accueil des usagers dans ses services municipaux. Il n'était pas encore question au moment de sa signature de s'intéresser à la gestion du temps. Ce sont nos résultats qui ont mis en évidence la nécessité de gérer les temps et les délais

lors de la délivrance des prestations aux usagers. L'ensemble de ce travail a été réalisé en étroite collaboration avec la chargée de mission *Contrôle de gestion* de la ville de S¹³⁰. Initialement, la recherche-intervention avait pour objectif de mesurer l'amélioration de la valeur créée pour les usagers, engendrée par la mise en place d'une nouvelle organisation des services municipaux, en distinguant qualité fournie (mesurée grâce à des indicateurs internes) et qualité perçue (mesurée à partir d'enquêtes de satisfaction des usagers).

Du fait du retard pris par les modifications de l'organisation des services municipaux et de la quasi-absence d'indicateurs internes relatifs à la qualité fournie, cette étude a été transformée, au bout d'un an et à la demande des responsables municipaux (cadres et élus), en un diagnostic de la qualité perçue par les usagers des services municipaux. Nous avons étudié trois activités: l'accueil, la gestion des réclamations relatives à l'espace public¹³¹ et la régie de l'eau.

Nous allons maintenant présenter le déroulement de la recherche-intervention et la méthodologie adoptée.

2.2.3. Le déroulement de la recherche-intervention et la méthodologie

La première phase de la recherche-intervention nous a permis de comprendre le fonctionnement de la mairie et les récents choix de réorganisation visant à améliorer la qualité de service rendu à l'utilisateur. La deuxième a concerné la réalisation d'une enquête destinée à mieux connaître les usagers des *accueils municipaux*, à mesurer leur satisfaction et à déterminer leurs attentes concernant la qualité de l'accueil. La troisième phase nous a permis de mesurer la satisfaction et les attentes des usagers concernant la gestion des réclamations relatives à l'espace public.

Une quatrième phase d'observation s'est ajoutée, en marge de l'intervention. Elle nous a permis d'étudier le fonctionnement de la régie des eaux de l'agglomération dont S est la ville-centre.

Débutée en mars 2010, la recherche-intervention s'est prolongée à la demande du Directeur général des services (DGS), malgré ce changement d'orientation, au-delà des dix-huit mois initialement prévus.

¹³⁰ Il s'agit d'une mission mutualisée. La chargée de mission partage son temps entre la mairie et la communauté d'agglomération.

¹³¹ Au sein des services municipaux de S, la gestion des demandes relatives à l'espace public est appelée *Gestion de la demande*.

2010										2011							
M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A
Phase préparatoire		Enquête sur la qualité de l'accueil			Restitution des résultats							Etude de la régie des eaux	Enquête sur la gestion des demandes				Restitution des résultats

Figure 6 : fresque temporelle de l'organisation de la recherche-intervention

Différentes techniques de collecte des données ont été utilisées. Nous allons maintenant présenter successivement les différentes phases de cette recherche-intervention.

○ *De mars à mai 2010, la phase préparatoire*

Cette première phase a nécessité :

- Quinze entretiens semi-directifs sur l'organisation de l'accueil à la mairie de S (cf. annexe 1),
- Quatre entretiens avec les agents de l'accueil de l'Hôtel de Ville,
- Une rencontre collective avec l'ensemble des agents et des cadres du services formalités administratives et état civil,
- La participation à trois réunions concernant la mise en place de la nouvelle organisation,
- L'observation non-participante du fonctionnement de l'accueil de l'Hôtel de Ville, d'une mairie de quartier et du service formalités administratives et état civil,
- Trente-quatre courts entretiens avec des usagers à leur sortie de l'Hôtel de Ville ou d'une mairie de quartier.

D'une manière générale, cette première phase nous a permis de nous approprier le terrain. De plus, grâce à elle, nous avons pu préparer nos projets d'enquête (Giannelloni et Vernet, 1994), à commencer par celui sur la qualité de l'accueil.

○ *De mai à juillet 2010, l'enquête sur la qualité de l'accueil*

De mai à juillet 2010, nous avons mené une enquête auprès d'usagers des accueils municipaux sur la qualité de l'accueil et leurs attentes en matière de gestion du temps. La population cible est constituée d'usagers de la mairie de S, quel que soit leur lieu de résidence. Elle s'est intéressée aux questions suivantes :

Quelles sont les principales prestations que les usagers viennent chercher dans les « accueils municipaux » ?

Quelle est leur satisfaction par rapport à la démarche qu'ils viennent de réaliser ?

Quelle est leur satisfaction par rapport à la qualité de service rendu dans le cadre de l'accueil de premier niveau ?

Quelles sont les suggestions d'amélioration de l'accueil qu'ils estiment les plus pertinentes ?

Nous avons donc réalisé un questionnaire (cf. annexe 2). Il comprend 77 questions dont 7 ouvertes. Il est composé de quatre parties.

La première partie s'intéresse à la démarche qu'est venu réaliser l'utilisateur. Elle permettra d'identifier la prestation et savoir pourquoi il a choisi cet accueil plutôt qu'un autre. Nous avons interrogé chaque répondant sur sa satisfaction par rapport à la réalisation de cette démarche et plus précisément sur sa simplicité et sa rapidité. Des questions plus précises ont été posées pour les démarches non-récurrentes.

La seconde partie est plus générale. Elle nous a permis d'interroger les usagers pour avoir leur avis et mesurer leur satisfaction sur l'accueil à la mairie sous toutes ses formes : physique, téléphonique, internet et courrier.

Dans la troisième partie, nous avons recueilli l'opinion des usagers sur des suggestions concernant l'organisation de l'accueil dans les services municipaux de proximité.

Les renseignements obtenus dans la quatrième et dernière partie nous ont permis de mieux identifier les répondants.

Encadré 27 : la structure du questionnaire sur la qualité de l'accueil

La collecte des données a été réalisée du 18 mai au 8 juin 2010. Nous avons choisi de collecter les réponses en face à face, ce qui nous a permis d'augmenter le taux de réponse et de s'assurer de la qualité des réponses.

Nous avons apporté une attention tout particulière à la délimitation des lieux de l'enquête. Ils ont une influence significative sur les résultats de l'enquête. Notre enquête s'est adressée aux usagers qui sortaient des *accueils municipaux* suivants :

- Hôtel de Ville,
- Mairies annexes et points municipaux,
- Service éducation et petite enfance,
- Espace carte ville (service permettant le règlement des prestations municipales à l'utilisateur).

Nous avons ainsi obtenu 302 réponses dans les différents lieux mentionnés. De manière à recueillir un nombre suffisant d'observations pour chacun des lieux de l'enquête, nous

avons affecté des quotas en fonction de cette variable. Ces quotas ont été définis en fonction des statistiques de fréquentation obtenus auprès des services municipaux concernés. L'analyse a été réalisée à partir des données redressées en fonction de ces quotas. Le déploiement de l'enquête ainsi que la saisie et le traitement des données ont été réalisés grâce au logiciel SPHINX (Ganassali, 2009).

Les résultats de cette enquête ont été présentés aux responsables municipaux concernés (Maire-adjointe en charge des relations avec les habitants, Directeur général adjoint en charge des relations avec les habitants, Directrice du service des relations aux habitants, chargée de mission Organisation et chargé de mission Guichet unique) lors d'une réunion. Ils ont également fait l'objet d'un rapport. Alors que les questions concernaient la qualité de service en général, les résultats obtenus ont mis en évidence les attentes des usagers en matière de gestion de leur temps.

- *D'avril à juillet 2011 : l'enquête sur la qualité de la gestion des demandes relatives à l'espace public*

Du fait du retard pris par la mise en place de la nouvelle organisation de l'accueil, le second questionnaire n'a pas pu mesurer l'amélioration de la qualité de service. La mission initiale a ainsi été modifiée. Ainsi cette enquête a eu pour objectif de mesurer la satisfaction et d'identifier les attentes des personnes qui ont contacté la mairie de S pour une demande relative à l'espace public, demande traitée par le service de *Gestion de la demande*. Elle concerne des aspects relatifs à la forme de la réponse apportée et non à sa nature (positive ou négative). Notre première enquête ayant mis en évidence des attentes des usagers en matière de gestion du temps, nous avons décidé, pour cette deuxième étape, de nous intéresser plus précisément à cette question. Nous avons donc cherché à connaître l'avis (qualité perçue), mais également les attentes (qualité attendue), des usagers en matière de délais dans les différentes étapes du processus de réponse.

La population cible correspond aux personnes qui ont contacté la mairie de S en 2010 et qui figurent dans l'extraction de la base *Gestion de la demande* fournie par le service du même nom de la mairie.

Elle s'est intéressée aux questions suivantes :

Qui sont les personnes qui contactent la mairie pour une demande relative à l'espace public ?

Comment ces personnes jugent-elles la qualité de service au prisme des délais entre les différentes étapes du processus (avis de réception, réponse écrite et éventuellement intervention) ?

Quelle est, selon eux, l'importance de la gestion du temps dans les différentes phases ?

Nous avons donc réalisé un questionnaire (cf. annexe 3). Il comprend 29 questions (certaines ont été renseignées directement à partir de la base de données). Il est composé de quatre parties.

La première partie concerne l'avis de réception.

La seconde partie est relative à la réponse elle-même.

Dans la troisième partie, nous avons abordé l'intervention elle-même (lorsqu'elle a eu lieu).

Les renseignements obtenus en introduction et dans la quatrième partie nous ont permis de mieux identifier les répondants.

Encadré 28: la structure du questionnaire sur la *gestion de la demande*

Pour les trois phases du processus (avis de réception, réponse écrite et intervention), nous nous sommes servi du *modèle tétraclasse* (Llosa, 1996) (cf. Figure 4, p. 47).

La collecte des données a été réalisée du 26 mai 2011 au 24 juin 2011. Nous avons choisi de collecter les réponses par téléphone, ce qui nous a permis d'obtenir un excellent taux de réponse (plus de 95%), de nous assurer de la qualité des réponses et de recueillir des réactions spontanées de la part des répondants. Seules 7 personnes sur 157 ont refusé de répondre au questionnaire, signe de l'intérêt porté à cette enquête par les usagers.

Nous avons identifié les personnes à contacter à partir des informations disponibles dans l'extraction de la base de données de la *gestion de la demande* (GDD) qui nous a été fournie par la Mairie de S, complétées à l'aide d'un annuaire téléphonique. Nous avons apporté une attention tout particulière à appeler les personnes sur différentes plages horaires, y compris après 19 heures.

Nous avons ainsi obtenu 150 réponses, ce qui représente plus de 29% de l'ensemble de la population étudiée (personnes ayant contacté la mairie en 2010 et dont la demande a

été traitée par la GDD). Il s'agit donc d'un sondage sur échantillon exhaustif car la taille de l'échantillon est supérieure à 1/7 de la taille de la population.

La représentativité de l'échantillon se base sur la méthode des quotas. A partir de l'extraction de la base GDD fournie, nous avons identifié cinq catégories de demandes :

- Petit entretien et nettoyage,
- Entretien de la voirie et petit travaux,
- Modification et gros travaux,
- Médiation,
- Divers.

Des quotas ont été calculés à partir de cette variable. L'analyse a été réalisée à partir des données redressées en fonction de ces quotas. Le déploiement de l'enquête ainsi que la saisie et le traitement des données ont été réalisés grâce au logiciel SPHINX.

Comme pour la première enquête, ces résultats ont été présentés aux responsables municipaux concernés lors d'une réunion et ont fait l'objet d'un rapport. Ils démontrent que les attentes des usagers en matière de délais diffèrent selon les étapes du processus de réponse, mais également selon la nature de la prestation. Le temps a bien une valeur subjective pour les usagers. De plus, grâce à la confrontation de nos résultats avec les indicateurs internes, nous avons mis en évidence la nécessité de compléter les mesures internes de qualité servie avec des mesures externes de qualité perçue.

○ *Mars 2011 : en marge de l'intervention, l'étude de la régie des eaux*

Notre présence sur une longue période nous a donné l'occasion de rencontrer de nombreux cadres et agents municipaux. Nous avons ainsi réalisé deux entretiens semi-directifs avec le Directeur de la régie des eaux communautaire et avec son adjointe. Ils nous ont fourni d'importantes données sur le fonctionnement d'un service public industriel et commercial (potentiellement) sujet à concurrence et engagé depuis plusieurs années dans une démarche qualité (le service est certifié depuis 2002).

L'étude de cette troisième activité confirme que le temps est un élément important de la qualité de service. De plus, elle met en évidence que le contrôle est nécessaire pour améliorer les performances temporelles. Elle témoigne également de la nécessité de compléter les mesures internes (qualité servie : délais enregistrés par le service) par des enquêtes de satisfaction réalisées auprès d'usagers (qualité perçue : satisfaction concernant les délais).

Alors qu'elle s'intéressait globalement à la qualité de service, cette partie de la recherche a fait émerger la question de la gestion opérationnelle du temps et celle de son rôle en matière d'efficacité (qualité de service). Une analyse des pratiques innovantes en matière de gestion des temps et des délais dans les services publics de cinq villes complète cette recherche en apportant des clefs pour comprendre comment accroître l'efficacité des services municipaux à travers grâce à la gestion opérationnelle du temps.

2.3. Une analyse des pratiques de cinq municipalités innovantes

Le second volet de notre recherche a pour objectif d'identifier les bonnes pratiques en matière de gestion de temps et de délais lors de la délivrance de services municipaux. Il s'appuie sur l'observation des pratiques de cinq mairies en matière de gestion du temps dans le cadre de la délivrance de services à l'utilisateur. Cette étude a nécessité une enquête de terrain qui s'est déroulée de juin 2010 à juillet 2011 dans cinq communes de plus de 50 000 habitants (villes A, B, C, D et E). Cette étude comparée du mode de délivrance des prestations s'appuie sur une typologie issue de nos recherches documentaires et d'entretiens avec plusieurs managers publics.

2.3.1. Les cinq municipalités étudiées

Afin d'avoir accès plus facilement au terrain, nous nous sommes engagée à ne pas divulguer le nom des villes. Bien que certains responsables ont jugé cette précaution inutile, d'autres n'ont accepté de nous fournir des données qu'à cette condition. Aussi, afin de respecter l'engagement pris auprès de ces derniers, nous différencierons les communes étudiées à l'aide des lettres A, B, C, D et E. Cela nous permet également de préserver l'anonymat des personnes qui ont répondu à nos questions et dont nous citons de nombreux *verbatim*.

Pour choisir les cinq municipalités de cette étude de cas multiple, nous avons défini plusieurs critères. Les mairies choisies devaient s'intéresser à la question du temps et de sa gestion, être investies dans l'amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur et proposer des prestations innovantes. De plus, les villes concernées devaient compter plus de 50 000 habitants et être centre d'une agglomération.

Pour choisir ces villes, nous nous sommes appuyée sur une recherche documentaire approfondie de la presse spécialisée et généraliste. La certification n'était pas pour nous

un critère pertinent. En effet, les mairies dont l'accueil est certifié ne sont pas nécessairement innovantes, mais respectent le référentiel de l'organisme certificateur. De plus, le nombre d'articles consacrés à ces mairies n'a pas été un critère décisif, c'est plutôt le contenu des articles qui nous a permis de réaliser cette sélection.

Quatre d'entre elles¹³² ont mis en place des politiques temporelles et disposent d'un *bureau des temps*. Elles ont un élu (adjoint au maire) délégué à la gestion du temps, dont deux¹³³ sont également en charge de la qualité du service public.

Signe de l'intérêt qu'elles portent à leurs usagers, elles ont toutes les cinq un élu délégué à la qualité de service ou à la relation à l'utilisateur.

Enfin, trois d'entre elles disposent d'un accueil téléphonique organisé en centre d'appel (ou de contact). L'une d'entre elles (B) a été la première mairie à mettre en place ce type d'organisation en France. De plus, les cinq mairies ont été désignées par l'Etat comme mairie pilote pour le lancement du passeport biométrique.

	A	B	C	D	E
<i>Bureau des temps</i> (ou <i>agence des temps</i>)	X	X		X	X
Adjoint en charge de la qualité de service ou des relations aux usagers	X	X	X	X	X
Accueil téléphonique organisé en centre d'appel (ou de contact) ¹³⁴	X	X	X		
Mairie pilote pour le lancement du passeport biométrique	Compétence de la préfecture de police	X	X	X	X

Tableau 11 : les critères de sélection des terrains de l'analyse des pratiques

A la manière d'un *pilot case study* (Yin, 1994), l'une de ces municipalités, celle de C, nous a servi de laboratoire pour préparer la suite de notre étude. Nous présentons les principales données caractéristiques de ces cinq mairies dans le tableau suivant.

¹³² Il s'agit de A, B, D et E.

¹³³ Il s'agit de A et de E.

¹³⁴ Durant notre recherche, les responsables municipaux des villes D et E réfléchissaient à la mise en place d'un accueil téléphonique en centre d'appel (ou de contact) mais ne l'avaient pas encore mis en place.

	A	B	C	D	E
Effectif municipal (en nombre d'agents) au 31.12.2011	51 000	7 000	4 500	4 000	1 800
Charges de fonctionnement 2010 (en K€)	5 000 000	500 000	350 000	270 000	110 000
Dépenses d'investissement 2010 (en K€)	2 800 000	250 000	160 000	150 000	45 000
Nombre de mairies d'arrondissement / de quartier / annexes ¹³⁵	20	9	11	4	5
Nombre de bibliothèques de prêt (dont médiathèques ¹³⁶)	58 (5)	16 (3)	7 (3)	12 (1)	5 (1)

Sources : Ministère de l'économie et des finances et mairies étudiées

Tableau 12 : les principales caractéristiques des villes A, B, C, D et E

2.3.2. La méthodologie et l'organisation du second volet de la recherche

L'enquête de terrain s'est déroulée de juin 2010 à juillet 2011 dans les cinq municipalités. Nos premiers entretiens avec des responsables de la mairie de C, alliés à une recherche documentaire approfondie nous ont permis de dépasser les classifications juridiques des prestations municipales¹³⁷ (peu pertinentes pour notre recherche) et de dégager une typologie distinguant trois grandes catégories de prestations de services à destination de l'utilisateur (particulier).

Pour chacun des cas étudiés, nous avons utilisé les techniques habituelles de la recherche qualitative : entretiens semi-structurés, analyse documentaire et observation non-participante (Wacheux, 1996).

Contrairement à la méthodologie utilisée pour la recherche-intervention menée à S, la technique de l'entretien a été prépondérante dans ce second volet de la recherche car

¹³⁵ Il s'agit du nombre de mairies d'arrondissement, de quartier ou annexes (selon les villes) en plus de l'Hôtel de Ville ou de la mairie centrale.

¹³⁶ Le terme *médiathèque* n'est pas nécessairement l'appellation utilisée dans les services concernés. Il correspond à un équipement plus important qu'une bibliothèque de quartier. Parmi ces *médiathèques* figure un équipement dit *central*.

¹³⁷ Services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux ; services publics obligatoires et services publics facultatifs.

elle permet d'aller en profondeur (Demers, 2003). Comme Demers, nous avons constaté la richesse des propos recueillis.

Nous avons donc opté pour la pratique d'entretiens semi-structuré, « *compréhensifs* » où « *le ton à trouver est beaucoup plus proche de celui de la conversation entre deux individus égaux que du questionnement administré de haut.* » (Kaufmann, 2008, p.48). Il permet d'avoir une réelle interaction entre le chercheur et le répondant. Ainsi :

« Comme l'entretien se fait sur le mode de la conversation, le chercheur va adapter l'ordre et la teneur des questions aux réponses de son interlocuteur. Ainsi les réponses du répondant peuvent amener le chercheur à aborder des sujets qu'il n'avait pas prévus. » (Demers, 2003, p.182)

Nous avons donc élaboré un guide d'entretien (cf. annexe 4) très général que nous avons conçu comme « *un point de départ* », « *un préparatif à la conduite de l'entretien* » destiné à « *éviter les erreurs en prévoyant à l'avance les grandes orientations qu'il [le chercheur] veut donner à l'entretien* » (Demers, 2003, p.191).

- *Une typologie des prestations municipales à destination de l'usager*

Nous avons donc distingué trois catégories de prestations municipales à destination de l'usager, personne physique : les activités purement administratives, les offres de service au public, les relations avec les habitants. Nous avons étudié la manière dont est délivrée chacune de ces prestations dans au minimum trois villes parmi les cinq identifiées précédemment.

Certaines activités purement administratives proviennent des attributions du maire en sa qualité d'agent de l'Etat (état civil, élections ...), d'autres sont issues des compétences expressément attribuées à la commune par un texte de loi (inscriptions à l'école primaire, urbanisme, etc.). En effet, la commune est à la fois une circonscription administrative pour la gestion de certains services de l'Etat et une collectivité territoriale décentralisée. Ces activités doivent être assumées directement par la mairie sans faire appel à un prestataire extérieur par le biais d'un contrat ou d'une délégation de service public. Elles concernent des démarches administratives pour lesquelles le respect de la loi et de la réglementation est crucial. Cela va avoir une incidence sur la manière de gérer le temps. Nous avons étudié le cas de l'établissement des passeports.

Les services de l'Etat interviennent également dans le processus de délivrance, mais nous ne nous intéresserons qu'aux opérations gérées par les services municipaux. Nous avons choisi cette prestation car la mise en circulation des passeports biométriques a eu comme effet d'allonger les temps d'attente pour les usagers. De nombreuses villes cherchent donc à modifier leur organisation pour réduire les délais. Nous allons présenter ici le cas de l'établissement d'un passeport dans les villes B, C et E.

Les offres de service au public (communales) répondent aux besoins des usagers, notamment dans le domaine du social, des loisirs sportifs ou culturels, de l'enfance. Elles sont, pour la plupart, proposées en référence à la clause générale de compétence de la commune et peuvent être plus ou moins développées selon les mairies. Leur mode de gestion peut varier. L'exécution du service public peut être assurée en régie directe ou par un établissement public communal. Elle peut également être confiée à un prestataire par le biais d'une délégation de service public. Certaines de ces prestations font l'objet d'une délégation à l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) auquel la commune appartient, notamment celles liées aux équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Elles sont souvent payantes et peuvent parfois faire l'objet de tarifs modulés en fonction des ressources de l'utilisateur, voire être gratuites dans certaines villes. Nous nous intéresserons tout particulièrement au prêt de documents (livres, CD, DVD, etc.) en bibliothèque dans les villes B, C et D.

Depuis quelques années, les efforts réalisés par de nombreuses villes pour améliorer la gestion des échanges avec leurs usagers, que ce soit au niveau de l'accueil (physique ou téléphonique) ou du traitement des mails et des courriers postaux, ont fait des relations avec les habitants des prestations communales à part entière. La professionnalisation des agents d'accueil, l'établissement de chartes d'accueil et d'engagements de service confirment l'émergence de cette nouvelle catégorie. Nous allons présenter ici l'exemple de l'accueil téléphonique de premier niveau organisé en centre de contact dans les villes de A, B et C. Nous avons également pour projet d'étudier les *e-services* proposés par le biais des sites internet de ces municipalités, mais le retard pris dans ce domaine est général. De très nombreuses mairies réfléchissent actuellement à la manière de mieux exploiter leurs sites afin d'en faire de véritables portails. Ces démarches étant en cours au moment de notre recherche, nous n'avons pas pu intégrer la délivrance d'une prestation municipale par internet dans notre recherche.

Nous présentons dans le tableau suivant les prestations étudiées dans chaque mairie.

	A	B	C	D	E
Etablissement d'un passeport		X	X		X
Prêt en bibliothèque		X	X	X	X
Accueil de premier niveau	X	X	X	X	X

Tableau 13 : les prestations étudiées par mairie

○ *Les techniques utilisées*

Pour chacun des cas étudiés, nous avons utilisé les techniques de la recherche qualitative : recherche documentaire, entretiens, observation non-participante (Wacheux, 1996). Nous avons ainsi réalisé quarante-cinq entretiens semi-directifs (avec des responsables administratifs, directeurs, cadres de proximité ainsi que des élus). Neuf ont été réalisés dans une phase préparatoire, ils nous ont permis de sélectionner les prestations et les villes à étudier de manière détaillée. Une fois cette sélection faite, nous avons réalisé trente-six nouveaux entretiens auprès de cadres, d'élus et d'agents municipaux.

	A	B	C	D	E
Entretien avec un élu, un collaborateur de cabinet	3	2	2	2	2
Etablissement d'un passeport		2	2		1
Prêt en bibliothèque		2	2	2	1
Accueil de premier niveau	4	2	5	1	1

Tableau 14 : nombre d'entretiens réalisés par mairie et par prestation

Nous avons réalisé des périodes d'observation non participante du fonctionnement des différents établissements et services municipaux (services formalités administratives, médiathèques et bibliothèques, plateaux de centre d'appels).

De plus, la Direction des relations aux usagers de la ville C nous a conviée à participer à deux séminaires de travail sur le thème « *L'usager et moi* » auxquels ont participé tous les agents de cette direction.

Nous avons également collecté systématiquement les documents internes et externes relatifs de près ou de loin à l'organisation temporelle de l'offre de service de chaque service ou établissement étudié.

Enfin, nous avons présenté nos résultats à la Direction des relations aux usagers de la ville C, ainsi qu'à la chargée de mission *Bureau des temps-qualité de service* de la ville A afin de recueillir leurs réactions.

Le nombre de services municipaux étudiés est satisfaisant du point de vue du principe de répliation puisque pour chaque prestation étudiée nous avons au minimum trois cas (cinq pour l'un d'entre elles : l'accueil de premier niveau). De plus, nous avons estimé qu'il n'était pas utile de réaliser des entretiens et observations supplémentaires dès lors que les « *dernières unités d'observation* » n'ont pas apporté d'éléments nouveaux susceptibles d'enrichir la théorie, nous avons alors considéré que la saturation était atteinte (Royer et Zarlowski, 1999).

*

* *

Comme de nombreux services publics, les mairies cherchent à accroître leur performance. Ainsi, tout en maîtrisant leurs dépenses, elles essaient d'améliorer leur qualité de service en les adaptant aux besoins de leurs usagers, notamment en matière de gestion du temps, qu'elles aient mis en œuvre des politiques temporelles ou non.

Au cœur de la vie quotidienne, les municipalités sont particulièrement concernées par les bouleversements de notre société et par les nouveaux besoins en matière de gestion du temps qu'ils ont fait apparaître. Elles constituent, de ce fait, un terrain idéal pour une recherche qui s'intéresse aux liens entre gestion opérationnelle du temps et performance publique.

Ce travail doctoral s'organise en deux volets complémentaires. Le premier volet correspond à une recherche-intervention à travers laquelle la problématique a émergé.

Le second nous a permis de comprendre comment des services municipaux peuvent s'organiser pour gérer les temps et les délais et en quoi ce modes de gestion peuvent accroître leur performance. Elle s'appuie sur l'analyse des pratiques de cinq mairies réputées pour la qualité de service et l'intérêt qu'elle porte à la question du temps de l'utilisateur.

Nous allons maintenant préciser les successivement les résultats de ces deux volets. Nous proposerons ensuite un cadre conceptuel pour le pilotage de la performance temporelle dans les services publics.

Synthèse chapitre 3

Manque de temps, urgence, sentiment d'appropriation du temps, notre société connaît d'importants bouleversements qui accroissent la valeur du temps pour chacun d'entre nous. Parce qu'elles sont les services publics du quotidien, les mairies sont particulièrement confrontées à la nécessité de gérer le temps de leurs usagers.

Nous avons construit notre problématique au fur et à mesure de l'avancement de notre recherche. Nos allers-retours entre la théorie et le terrain ont fait émerger la problématique suivante :

Comment améliorer la performance publique par la gestion opérationnelle du temps ?

Il en découle trois questions plus précises :

Quels sont les fondements et les modalités de la gestion du temps dans les services publics municipaux ?

Quelles sont les modalités et les perspectives du contrôle des temps et des délais dans les services publics municipaux ?

Comment améliorer le pilotage de la performance temporelle dans les services publics municipaux ?

Notre recherche vise à proposer un nouveau cadre d'analyse de la gestion opérationnelle du temps lors de la délivrance des services à l'utilisateur. Il permettra d'avoir une vision plus précise du déploiement du couple coût-valeur à travers la gestion opérationnelle du temps. Ce cadre conceptuel, élaboré à partir d'une recherche menée au sein de services publics, pourra être généralisé à l'ensemble des activités de services.

Notre recherche s'est organisée en deux volets : une recherche-intervention et une analyse des pratiques de cinq mairies innovantes en matière de gestion du temps. La recherche-intervention a fait émerger la question du temps de l'utilisateur. Le second volet de la recherche nous a permis de comprendre comment des services municipaux peuvent s'organiser pour répondre aux attentes matière de temps des usagers tout en tenant compte de leurs propres contraintes temporelles.

SECONDE PARTIE : RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS DE LA RECHERCHE

Chapitre 4 :

Une recherche-intervention menée dans une ville de taille moyenne

Nous avons donc mené une recherche-intervention dans une ville de taille moyenne, S. Celle-ci débute alors que d'importantes modifications organisationnelles sont déjà initiées, d'autres doivent suivre, dans le but d'améliorer les relations avec les usagers et de leur apporter un service public de qualité.

Les deux premières activités étudiées relèvent de la direction des relations aux habitants récemment créée : l'accueil du public (et le projet de *guichet unique*) et la *gestion de la demande*. Dans les deux cas, il s'agit de services publics administratifs (SPA).

En marge de cette recherche-intervention, nous avons également eu l'occasion de nous intéresser à la gestion de la *régie de l'eau et de l'assainissement*, un service public industriel et commercial (SPIC).

A travers ces trois activités, la gestion opérationnelle du temps est apparue comme une nécessité pour accroître la valeur du service pour l'utilisateur.

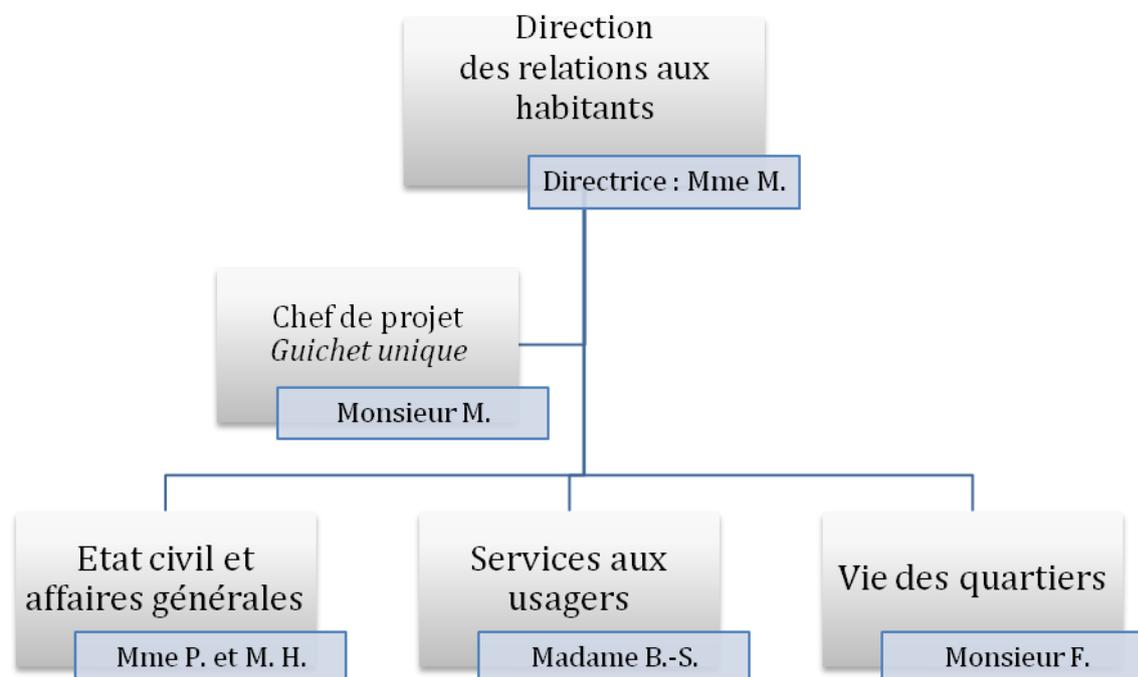
1. L'accueil du public et le guichet unique : l'émergence de la temporalité

Au début de notre étude, les responsables administratifs et politiques de S étaient conscients de la nécessité d'améliorer la qualité de service rendu à l'utilisateur. Ils insistaient tout particulièrement sur la simplification des démarches et la proximité avec l'utilisateur grâce à une modification de l'organisation de l'accueil du public, notamment par la mise en place d'un *guichet unique*. Mais nos résultats mettent en évidence l'importance de la gestion des temps et des délais au niveau de l'accueil du public.

1.1. Une nouvelle organisation pour améliorer l'accueil du public

Le projet de *guichet unique* que la municipalité de S souhaite mettre en place est le point de départ de notre recherche. Il s'inscrit dans le projet plus large d'améliorer

l'accueil du public à la mairie de S. Il va avoir des conséquences importantes au niveau de la direction des relations aux habitants mais également dans les autres directions.



Source : mairie de S

Figure 7: organigramme de la direction des relations aux habitants

Après avoir expliqué l'origine du *guichet unique*, nous présenterons l'organisation de l'accueil du public et nous verrons en quoi elle est génératrice de pertes de temps. Enfin, nous verrons que les agents et les managers de terrain confirment ce constat.

1.1.1. L'origine du projet de guichet unique

Selon une note interne rédigée par le DGA en charge de la question en mars 2008, l'objectif du guichet unique est de « *permettre à tous les usagers d'accéder aux prestations offertes par la ville de n'importe quel point d'administration et bénéficier du même niveau de service* ».

Définition du guichet unique :

Permettre à tous les usagers d'accéder aux prestations offertes par la ville de n'importe quel point d'administration et bénéficier du même niveau de service

Contenu du guichet unique :

Le concept de guichet unique présuppose la mise en place d'une procédure unique et d'un outil partagé entre les points d'accès permettant la circulation des informations. La démarche évolutive selon les attentes des usagers qui seront validées.

Ainsi une famille s'inscrit à l'une des prestations offertes par la ville, ses données sont rentrées et automatiquement mises à jour. Elle pourra, selon ses besoins et dans le cadre de la politique tarifaire, bénéficier de l'ensemble des droits ouverts (restauration, petite enfance, conservatoire musique et danse). Des prestations, aujourd'hui accessibles qu'à un seul endroit le seront sur les « **Points guichet unique municipaux** » (ex. réservation de salles municipales et de matériel des fêtes).

L'administration électronique :

La mise en place du guichet unique, comme nouvelle offre doit également prendre en compte les possibilités offertes par **l'administration électronique**. Il s'agira à la fois de nommer les prestations offertes aux habitants qui viendraient vers les « **points guichet municipaux** » afin de simplifier la vie et l'accès aux services existants, mais aussi de pouvoir proposer les nouveaux services en ligne que la collectivité souhaite proposer à ses habitants selon le choix des élus et dans le cadre réglementaire

Le concept de guichet unique est évolutif.

C'est un concept global, évolutif en fonction des attentes des usagers auxquelles la collectivité souhaitera répondre. Il peut prendre dans son champ l'ensemble des prestations nécessitant un échange d'information, la réalisation d'un certificat, d'une inscription, de la délivrance de documents administratifs dans le cadre des réglementations, la réservation d'une salle, etc.

Source : mairie de S (extrait d'une note de direction de 2008)

Encadré 29 : définition et contenu du guichet unique

Ce projet est un des objectifs du *plan de développement durable 2009-2015 (PDD)*, projet de l'équipe municipale sur la durée du mandat. On peut lire dans ce document que, parmi les objectifs opérationnels figure la volonté de « *mettre en place de nouveaux dispositifs visant à renforcer le lien entre la population et l'administration municipale (numéro vert, guichet unique, services en ligne ...)* ».

Ce projet est porté par un *chef de projet* spécialement recruté pour le mener à bien et rattaché à la directrice des relations aux habitants. C'est un projet transversal qui a un impact important sur de multiples directions (relations aux habitants, éducation, culture, sport ...) au sein desquelles les résistances sont importantes. Confronté à ces difficultés, le chef de projet « *préfère parler de dossier famille* ».

1.1.2. Une organisation génératrice de pertes de temps

Au moment où nous débutons cette intervention, l'organisation génère des pertes de temps, pour l'utilisateur, mais également pour les agents, principalement du fait de trois raisons : des problèmes au niveau de l'accueil général, une attente importante et mal gérée au service *état civil* et l'éclatement des prestations.

L'accueil général ne joue pas pleinement son rôle de filtre, ce qui allonge les délais pour ses interlocuteurs directs ainsi que pour les agents et usagers des autres services. Du fait d'un positionnement à l'Hôtel de Ville peu pertinent et de l'absence d'outils formalisés (bases de connaissances, scripts¹³⁸, etc.), il ne remplit pas efficacement sa fonction d'orientation et de renseignement. Les agents d'accueil se limitent souvent à indiquer un numéro de bureau ou à transférer des appels en aveugle, sans approfondir la demande ni vérifier si la réponse est adaptée au besoin réel de l'interlocuteur. De plus, les informations dont ils disposent ne sont pas fiables car elles ne sont pas fournies par l'administration, mais compilées au fur et à mesure des demandes par les agents eux-mêmes. Cela allonge la durée du parcours de l'utilisateur qui peut être renvoyé de poste en poste. Le traitement des demandes de premier niveau est encore peu développé alors qu'il permettrait de réduire l'affluence et le nombre d'appels dans les services et donc d'y diminuer l'attente. Il se limite à quelques rares tâches (essentiellement le retrait des cartes nationales d'identité).

Au début de notre étude, les responsables de la ville de S n'ont pas conscience de la perte de temps générée par un accueil déficient, mais ils savent que l'attente à l'état civil peut être très longue. Certains événements peuvent occasionner une forte augmentation de l'affluence, pourtant déjà importante. L'un d'entre eux (le lancement du passeport biométrique) a engendré une telle attente que le service a

¹³⁸ Descriptif du déroulement préétabli d'une action, précisant les différentes opérations à réaliser par l'agent.

dû être réorganisé en urgence. Les usagers doivent désormais prendre rendez-vous pour faire établir leur passeport. Ce nouveau fonctionnement permet de s'adapter aux disponibilités des usagers et de déplacer la demande. Le temps d'attente a ainsi été réduit pour l'utilisateur.

De plus, des chaises ont été installées dans le couloir afin que les usagers patientent dans de meilleures conditions. En réduisant le stress et les tensions, ces modifications ont eu pour effet de rendre l'attente un peu plus acceptable (Maister, 1985), même si des améliorations restent à réaliser.

Autre problème mis en évidence par notre étude : l'éclatement des prestations municipales. Actuellement, pour certains « événements de la vie » (Cornut-Gentille, 2010), par exemple la rentrée scolaire, l'utilisateur doit de se rendre dans plusieurs services pour réaliser des démarches complémentaires. Il existe des mairies de quartier réparties sur la commune mais toutes les prestations municipales n'y sont pas disponibles. En imaginant le *guichet unique*, les responsables de la ville de S cherchaient à simplifier les démarches, sans penser au gain de temps pour les usagers.

Ces observations sont confirmées par les agents et managers de terrain des services concernés.

Lors de nos différents entretiens et réunions, les agents et les managers de terrain nous ont fait part des problèmes temporels qu'ils rencontrent au niveau de l'accueil, de l'état civil et de l'éclatement des prestations.

Concernant l'accueil, les agents confirment le problème de localisation :

« On ne nous voit pas, il y a beaucoup de gens qui entrent directement sans passer par ici et qui errent dans les couloirs à la recherche du bon interlocuteur » (L. agent d'accueil).

Les agents se plaignent également de ne pas avoir d'outils efficaces et d'informations actualisées « vérifiées » et « fournies par la hiérarchie ». Ils sont obligés de faire patienter pendant qu'ils « cherchent l'information » (L. agent d'accueil). Ils déplorent d'ailleurs que personne ne les tienne au courant des changements, « quand un élu change de secrétaire, on ne nous prévient pas » (S. agent d'accueil). Ainsi leurs informations sont parfois obsolètes ou partielles et « les gens sont parfois baladés de poste en poste » (S. agent d'accueil).

Les agents de l'état civil et des affaires générales se plaignent également du fonctionnement de l'accueil. Selon K. agent du service :

« Si quelqu'un téléphone au standard et demande le service état civil, l'accueil nous transfère la communication sans demander la raison de l'appel alors que très souvent, ils peuvent y répondre directement ».

En interrompant fréquemment leur travail, ces communications téléphoniques allongent durée de traitement et temps d'attente, ce qui agace les usagers qui sont sur place. Cette situation est difficile à gérer pour les agents, car ils se disent *« tout le temps dérangés »* alors que *« pendant ce temps on a un usager en face de nous qui, lui, attend alors qu'il a fait la démarche de venir sur place »* (K. agent du service état civil-affaires générales). Ce genre d'évènement rend l'attente difficilement acceptable par l'utilisateur, car il considère qu'elle est injuste (*unfair wait*) (Maister, 1985).

De plus, les agents de l'état civil souhaitent une amélioration des conditions d'attente au sein de leur service. En attendant la réalisation de travaux, ils ont pris l'initiative de faire patienter les usagers dans le couloir. Avant *« il y avait beaucoup de tensions car les gens étaient debout dans le service, au milieu des bureaux »* (M. agent du service état civil-affaires générales). Les tensions avec les agents ont diminué mais elles restent importantes entre les usagers qui patientent et qui craignent qu'on leur prenne leur tour. C'est pour cette raison que le personnel est demandeur d'un gestionnaire de files¹³⁹ d'attente. Mais *« les élus ne sont pas pour parce que c'est comme au supermarché »* (M. agent du service état civil-affaires générales).

En revanche, si les membres du personnel étaient très sceptiques lors de la mise en place des rendez-vous pour les passeports, ils sont aujourd'hui très satisfaits de ce fonctionnement.

En ce qui concerne l'éclatement des prestations, agents et managers de terrain sont conscients de la nécessité de regrouper les démarches. Au service enfance et éducation, la directrice le dit elle-même :

¹³⁹ Un gestionnaire de files d'attente est un outil qui permet la distribution de tickets aux personnes qui attendent et les oriente vers un guichet libre en fonction de leur demande. Il permet, à l'aide d'une console de supervision, de connaître les flux en temps réel et de générer des statistiques très précises sur les flux enregistrés (flux par nature, temps d'attente, délai de traitement en *front office*, etc.).

« Quelqu'un qui souhaite inscrire son enfant à l'école, à la restauration scolaire et à l'accueil périscolaire doit se rendre dans trois lieux différents, dont deux sont en centre-ville. Si l'enfant va fréquenter un centre de loisirs, c'est une quatrième démarche qui devra être réalisée dans un autre lieu. » (Madame P., directrice de l'éducation)

A terme, il sera possible de *« faire toutes les démarches municipales en une seule fois depuis n'importe quel point municipal, c'est cela le guichet unique »* selon A., chargée de mission organisation. Cette volonté est partagée par de nombreux agents, car *« on devrait pouvoir tout faire depuis toutes les mairies annexes »* (I., agent d'une mairie annexe). Un tel regroupement de services réduira significativement la durée du parcours usager.

Ces résultats montrent qu'il existe un problème de gestion du temps, même s'il est souvent confondu avec la question de la simplification des démarches et celle plus générale de l'amélioration de la qualité de service. Nous avons interrogé les usagers afin de préciser leurs attentes.

1.2. Une enquête qui confirme les attentes temporelles des usagers

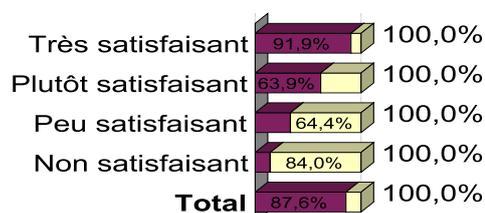
Dans le cadre d'une enquête de satisfaction, nous avons interrogé des usagers de la ville de S sur l'accueil dans sa configuration de l'époque (qualité perçue). Nous leur avons également demandé leur avis sur des suggestions concernant l'organisation des services municipaux (qualité attendue), une grande partie d'entre elles concernait des éléments de temporalité. Quatre principales pistes de réflexion se dégagent.

1.2.1. L'importance de la qualité fonctionnelle de processus

Plus de 35% des gens qui estiment la qualité de service peu satisfaisante ont pourtant obtenu la prestation sollicitée. De même que 16% de personnes qui considèrent la qualité de service non satisfaisante. À l'inverse, la demande de près de 10% des gens qui la considère très satisfaisante n'a pas connu une suite favorable. Des critères comme le temps et les conditions d'attente, la courtoisie ou encore la facilité d'accès aux locaux rentrent en compte au niveau de la satisfaction de l'utilisateur et donc de l'évaluation de la qualité perçue par cet usager.

Colonnes : réponses à la question "Votre demande a-t-elle été entièrement satisfaite ?"
Lignes : réponses à la question "Concernant la qualité de service pour votre démarche d'aujourd'hui, diriez-vous qu'elle est ..."

	Oui	Non	Total
Très satisfaisant	91,9%	8,1%	100,0%
Plutôt satisfaisant	63,9%	36,1%	100,0%
Peu satisfaisant	35,6%	64,4%	100,0%
Non satisfaisant	16,0%	84,0%	100,0%
Total	87,6%	12,4%	100,0%



Ce tableau se lit de la manière suivante : 35.6% des gens qui déclarent que la qualité de service est peu satisfaisante ont obtenu la prestation demandée (demande entièrement satisfaite).

Tableau 15 : satisfaction de l'utilisateur et satisfaction de la demande

Ces résultats illustrent parfaitement le fait que la qualité d'une prestation ne se limite pas à son résultat mais dépend également de la *qualité fonctionnelle du processus* (Grönroos, 2007).

1.2.2. L'adaptation des horaires d'ouverture, un élément de satisfaction

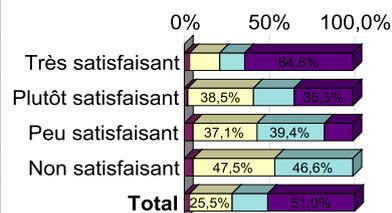
Plus de 30% des personnes interrogées ne sont pas entièrement satisfaites des horaires d'ouverture. Et malgré l'existence d'une relation très significative entre les variables *satisfaction face aux horaires* et *souhaits de modification des horaires*, 43% des répondants souhaiteraient un élargissement des horaires. En effet, même des personnes qui se déclarent très satisfaites des horaires actuels seraient intéressées par une modification des horaires (plus du tiers).

Globalement, la principale demande de modification concerne l'ouverture en journée continue¹⁴⁰, puis vient la demande d'une fermeture plus tardive en fin d'après-midi. Si la relation est très forte entre la faible satisfaction et la fermeture plus tardive (de même qu'entre la forte satisfaction et le désintérêt pour la modification des horaires), la demande d'ouverture en journée continue est indépendante du niveau de satisfaction. Nous pouvons donc affirmer que le fonctionnement en journée continue est une attente importante et partagée par une majorité d'utilisateurs, quel que soit leur niveau de satisfaction actuel vis-à-vis des horaires.

¹⁴⁰ Actuellement, les services municipaux centraux et les mairies de quartier sont fermés durant la pause méridienne.

Colonnes : réponses à la question "Seriez-vous intéressé(e) par une modification des horaires en semaine ?"
Lignes : réponses à la question "Concernant les horaires, diriez-vous qu'ils sont ..."

	Plus tôt le matin	Journée continue	Plus tard en fin d'après midi	Cela ne vous intéresse pas	Total
Très satisfaisant	3,3%	18,4%	13,8%	64,6%	100,0%
Plutôt satisfaisant	2,2%	38,5%	24,1%	35,3%	100,0%
Peu satisfaisant	5,8%	37,1%	39,4%	17,7%	100,0%
Non satisfaisant	6,0%	47,5%	46,6%	0,0%	100,0%
Total	3,5%	25,5%	20,0%	51,0%	100,0%



$p < 0,1\%$; $\chi^2 = 58,77$; $ddl = 9$ (TS)
La relation est très significative.

Ce tableau se lit de la manière suivante : 38.5% des gens qui considèrent que les horaires actuels sont plutôt satisfaisants seraient intéressés par une ouverture en journée continue.

Tableau 16 : satisfaction et attentes des usagers en matière d'horaires d'ouverture

L'adaptation des horaires est donc un *élément plus* au sens de Llosa (1997) : globalement les usagers ne sont pas mécontents des horaires actuels, mais une adaptation augmenterait leur satisfaction.

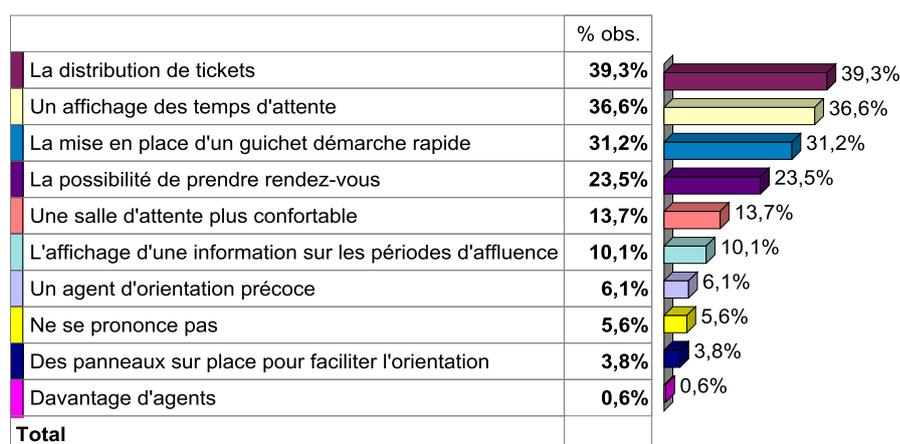
1.2.3. Des usagers demandeurs d'aménagement de gestion de l'attente

En ce qui concerne l'attente à l'état civil, les usagers sont très intéressés par les aménagements destinés à gérer l'attente que nous avons proposés. Parmi nos suggestions, trois se dégagent nettement : la mise en place d'un système de tickets (39.3%), l'affichage des temps d'attente (36.6%) et l'installation d'un guichet *démarche rapide* (31.2%).

Si on ne retient que les réponses des personnes qui sont venues chercher une prestation d'état civil pour laquelle la prise de rendez-vous n'est pas nécessaire, ces propositions recueillent également l'approbation des répondants, mais dans un ordre différent : l'affichage des temps d'attente arrive en tête (39.4%), puis les tickets (37.3%) et enfin le guichet *démarche rapide* (31.7%).

Ainsi, loin d'y être réfractaires, les usagers souhaitent que les services municipaux utilisent des outils et méthodes développés dans les entreprises de services.

Pour les services où il y a de l'attente, lesquels des aménagements suivants vous intéresseraient ?



Ce tableau se lit de la manière suivante : 39.3% des personnes interrogées déclarent être intéressés par un système de distribution de tickets.

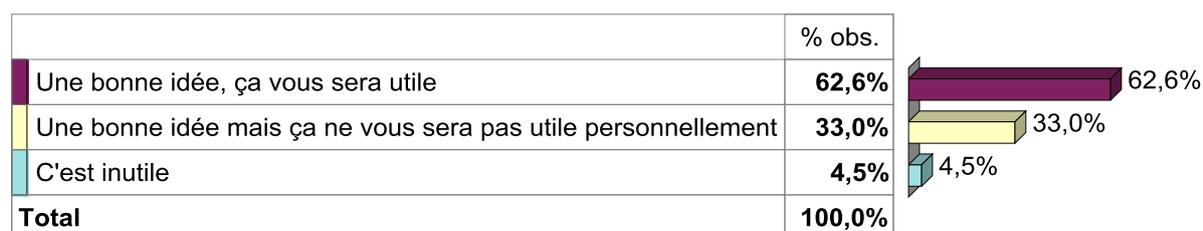
Tableau 17 : souhaits des usagers en matière d'aménagements de gestion de l'attente

1.2.4. Le guichet unique plébiscité

Notre enquête démontre que le concept du *guichet unique* est plébiscité par les usagers.

Plus de 95% des personnes interrogées déclarent qu'il s'agit d'une bonne idée. Près de 63% d'entre elles pensent que cela leur serait utile personnellement.

Le fait de réaliser une grande partie des démarches liées à l'administration municipale en une seule fois auprès de n'importe quel accueil municipal, vous semble :



Ce tableau se lit de la manière suivante : 62.6% des personnes interrogées déclarent « c'est une bonne idée, ça me sera utile ».

Tableau 18 : intérêt pour le guichet unique

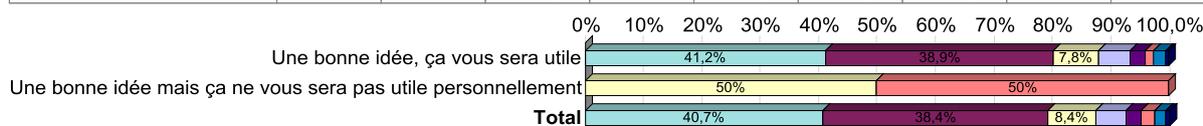
Grâce à cette nouvelle organisation, les usagers souhaitent principalement pouvoir réaliser davantage de démarches d'état civil (19.3%) et des démarches liées aux enfants (20.4%). Ces pourcentages passent respectivement à 41.2% et 38.9% pour les personnes qui déclarent que cela leur sera utile personnellement.

Colonnes : réponses à la question "Quelles sont les prestations que vous souhaiteriez réaliser depuis n'importe quel accueil municipal ?"

Lignes : réponses à la question "le fait de réaliser une grande partie des démarches liées à l'administrations municipale en une seule fois auprès de n'importe quel accueil municipal, vous semble : "

Strate : personnes intéressées par cette possibilité (guichet unique).

	Tout pour l'enfant	Etat civil	Urbanisme	Le maximum	Borne CB carte ville dans tous les accueils	Démarche personne handicapée ou isolée	Informations sur la ville ou la mairie	Autres	Total
Une bonne idée, ça vous sera utile	41,2%	38,9%	7,8%	5,3%	2,6%	1,5%	2,0%	0,6%	100,0%
Une bonne idée mais ça ne vous sera pas utile personnellement	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	40,7%	38,4%	8,4%	5,2%	2,6%	2,2%	2,0%	0,6%	100,0%



Ce tableau se lit de la manière suivante : 41.2% des gens qui considèrent que le guichet unique est une bonne idée et que ça leur sera utile souhaite pouvoir y trouver plus de prestations concernant les enfants.

Tableau 19 : attentes relatives au guichet unique

Ces résultats sont à rapprocher de ceux obtenus à la question « *quelles démarches supplémentaires souhaiteriez-vous pouvoir réaliser à partir du site internet ?* ». Plus de 70% personnes intéressées par les *e-services* (prestations disponibles sur le site internet) souhaiteraient pouvoir y recharger la *carte ville* ¹⁴¹, et plus de 23% aimeraient également pouvoir télécharger des formulaires d'inscription (pour les activités des enfants, principalement).

En effet, parmi les démarches supplémentaires potentiellement réalisables par internet, le rechargement de la *carte ville* recueille plus de 20% des citations. Près de la moitié des personnes qui viennent pour cette prestation souhaiterait pouvoir la réaliser à partir du site internet de la mairie.

Nous pouvons en conclure que les familles ont des attentes importantes du fait de la récurrence de certaines démarches liées aux enfants (inscriptions diverses, rechargement de la *carte ville*, etc.). Elles représentent les principales attentes concernant le *guichet unique* et le site internet.

Le *guichet unique* (et sa version en ligne via le site internet de la mairie) permettra de résoudre les difficultés liées à l'éclatement des prestations et à la redondance des démarches. En rendant accessibles toutes les prestations depuis n'importe quel

¹⁴¹ La *carte ville* est une carte de prépaiement des prestations municipales telles que la restauration scolaire, l'accueil périscolaire, etc.

point d'accueil municipal de la ville et sur son site internet, il fera gagner un temps considérable à de nombreux usagers, principalement aux usagers réguliers des services municipaux.

À l'issue de l'étude de l'organisation actuelle de l'accueil, nous avons présenté nos résultats aux responsables administratifs et politiques de la ville de S. S'ils s'attendaient à des critiques du fonctionnement de l'accueil des usagers en mairie, certains de nos résultats les ont surpris, ce qui confirme l'idée d'une sous-estimation de la demande en temps des usagers et d'une confusion avec la nécessité d'une simplification des démarches (Tahar, 2011a).

1.3. Des réactions ambivalentes de la part des responsables administratifs et politiques

Les responsables administratifs et politiques¹⁴² étaient déjà conscients de la nécessité de faire évoluer l'accueil par rapport à la problématique générale de l'amélioration de la qualité de service. Durant cette phase de la recherche, deux réunions ont eu lieu : l'une pour faire un premier point sur l'organisation à partir des observations et des entretiens avec les agents et les managers de terrain, la seconde pour présenter les résultats de l'enquête menée auprès des usagers des accueils municipaux¹⁴³. Si une partie de nos résultats a conforté la démarche engagée, certains d'entre eux ont surpris les responsables administratifs et politiques.

1.3.1. La démarche de réorganisation de l'accueil confortée

Nos résultats confirment l'intérêt de décisions prises avant le début de notre étude au niveau de l'accueil général.

Le projet de déplacement de l'accueil physique devrait permettre de mieux filtrer les entrées et d'éviter que les gens se perdent dans les couloirs ou attendent inutilement pour une information qu'ils auraient pu obtenir directement auprès de l'agent d'accueil. Le développement de sa fonction de traitement de premier niveau

¹⁴² Il s'agit de l'adjointe au maire en charge des relations aux habitants, aux ressources humaines et à la logistique, au directeur général adjoint en charge des mêmes domaines et de la directrice des relations aux habitants.

¹⁴³ Les résultats ont été présentés aux responsables concernés par l'accueil et le guichet unique (adjointe, DGA, directrice, chef de projet guichet unique et chargée de mission organisation).

(correspondant à la demande des usagers d'un *guichet démarche rapide*) est prévu. A terme, il devra être en capacité de répondre directement aux demandes les plus fréquentes et les plus simples (demande de premier niveau).

Cependant, l'évolution est difficile. La récente affectation à l'accueil d'un agent en reclassement est, selon la directrice des relations aux habitants, le signe que :

« *La hiérarchie considère que l'accueil c'est facile alors qu'il s'agit d'un métier pour lequel il faut de véritables compétences* ». (Madame M., directrice des relations aux habitants)

De plus, la démarche de modification de l'organisation est peu claire. Madame M. souhaite que « *les agents et cadres des différents services rédigent des scripts* » pour construire une base de connaissances à l'usage des agents d'accueil. Or, la majorité d'entre eux n'est pas rattachée à sa direction. Ce travail dépend donc de la bonne volonté et de l'envie de coopérer d'autres directeurs.

Par ailleurs, la directrice des relations aux habitants souhaite depuis longtemps installer des aménagements de gestion de l'attente. La décision de créer une salle d'attente a été prise avant le début de notre étude. Mais les élus et le directeur général adjoint étaient jusque-là très hésitants au sujet du gestionnaire de file d'attente qu'ils jugeaient peu adapté au service public. Nos résultats ont démontré les attentes des usagers en la matière et ont permis de faire accepter cet outil. La nouvelle organisation de l'accueil à l'Hôtel de Ville s'appuiera donc sur un gestionnaire de files d'attente. En plus de permettre la distribution de tickets, cet équipement permettra de réaliser des statistiques concernant l'activité (actuellement, à l'état civil, elles sont obtenues à partir d'un *bâtonnage* manuel peu fiable puis d'une saisie dans un tableur) et les temps d'attente.

D'autres résultats de notre enquête ont étonné les responsables politiques et administratifs.

1.3.2. Une demande en temps sous-estimée par les décideurs

L'enquête que nous avons menée auprès des usagers des accueils municipaux de la ville de S a apporté des résultats surprenants pour les responsables administratifs et politiques, ils concernent tous des éléments relatifs à la gestion du temps : la

demande d'adaptation des horaires, l'existence d'un public aux besoins temporels spécifiques et l'idée que la simplification des démarches est un moyen de faire gagner du temps aux usagers plutôt qu'un objectif en soi. Ils témoignent du fait que la demande des usagers en matière de gestion du temps est souvent sous-estimée par les responsables municipaux.

En ce qui concerne le fonctionnement en journée continue, le souhait des usagers a laissé les responsables dubitatifs. L'harmonisation des horaires des mairies annexes et de l'Hôtel de Ville est récente Aussi le directeur général adjoint (DGA) estime qu'« *il n'est pas possible de changer à nouveau* ». Il ajoute qu'« *un fonctionnement en journée continue n'est pas nécessaire dans une ville moyenne* ». Il est vrai que dans une collectivité locale, une modification des horaires de travail du personnel nécessite un vote en comité technique paritaire (CTP)¹⁴⁴, puis en conseil municipal. Cependant, cette opposition à une ouverture en journée continue est un bon exemple de la sous-estimation de la demande des usagers en matière de gestion du temps. Les responsables municipaux ne sont pas toujours conscients des contraintes temporelles et des habitudes de la population. Avec le développement des chaînes et franchises commerciales ouvertes du matin au soir, les habitants, notamment les actifs, sont habitués à un fonctionnement en journée continue qui leur fait gagner du temps et leur évite de prendre des jours de congés pour réaliser certaines démarches. En effet, la pause méridienne est souvent l'occasion pour eux de faire leurs courses et leurs formalités administratives, et c'est le cas tout particulièrement dans les villes centres d'agglomérations.

De plus, les responsables de la ville de S n'avaient pas clairement conscience de l'existence d'un public aux besoins temporels spécifiques : les familles. En effet, elles réalisent de très nombreuses démarches municipales pour leurs enfants (inscriptions diverses, rechargement de la *carte ville*, etc.). L'éclatement des prestations, la récurrence de certaines formalités et la nécessité de se déplacer régulièrement pour certaines d'entre elles, sont chronophages. En regroupant les prestations et en simplifiant les démarches, le *guichet unique* (et sa version en ligne) leur fera gagner beaucoup de temps. Ainsi, suite à notre étude, d'importantes modifications ont eu lieu au niveau de l'organisation des démarches liées à la

¹⁴⁴ Le CTP est une instance paritaire qui rassemble des représentants de l'employeur (la municipalité) et des représentants du personnel municipal. Il est chargé de donner son avis sur des questions collectives (organisation du travail, rémunération, égalité professionnelle, etc.).

rentrée scolaire. Il est désormais possible de réaliser l'inscription administrative de son enfant à l'école en même temps que celle pour la restauration scolaire et l'accueil périscolaire auprès du même agent municipal.

Quant à la simplification des démarches administratives, bien qu'elle soit souvent affichée comme un objectif politique, elle n'est pas une fin en soi, mais un moyen, un outil de gestion au service d'autres objectifs. En effet, pour une majorité d'usagers, les démarches ne sont pas compliquées en elles-mêmes, mais elles peuvent être rendue difficiles par la multiplication des démarches. Les responsables administratifs et politiques ont compris que la simplification des démarches n'est souvent qu'un moyen de gagner du temps. Face à ces attentes, le rôle de la collectivité va consister à arbitrer entre les moyens dont elle dispose et les souhaits des usagers. Elle va devoir prioriser et définir un optimum.

La seconde phase de l'étude de l'accueil du public n'a pas pu avoir lieu du fait du retard des travaux de réaménagement et des modifications de l'organisation. Dans ces conditions, il n'était pas possible d'interroger des usagers sur l'évolution (éventuelle) de la qualité de service générée par ces changements. C'est pour cette raison qu'au printemps 2011 le deuxième volet de notre recherche-intervention a concerné le service *gestion de la demande*, autre service de la direction des relations aux habitants.

2. La gestion de la demande : la nécessaire prise en compte du point de vue de l'utilisateur

La *gestion de la demande* (GDD) est un service créé en 2009, à la suite d'un engagement du maire lors de la dernière campagne municipale. C'est un service important pour la mandature. Nous avons réalisé une enquête auprès d'usagers dont la demande a été traitée par la GDD. Cette enquête apporte des informations sur la qualité perçue mais également sur la qualité attendue par les usagers quant au traitement de leur demande. De plus elle nous a également permis de savoir qui sont les personnes qui déposent des réclamations concernant l'espace public.

Cette enquête a un impact important au sein de la municipalité de S : elle met notamment en évidence que le temps n'a pas toujours la même valeur pour l'utilisateur.

De plus, elle témoigne de l'intérêt de confronter les mesures de la qualité servie et celle de la qualité perçue.

2.1. Un service au cœur du projet municipal

Ce nouveau service participe de la nouvelle priorité municipale qu'est la proximité. Nous allons donc en présenter les missions. Nous verrons ensuite comment est organisé le processus de traitement des demandes. Enfin, nous présenterons une évaluation interne de l'activité de la *gestion de la demande*. Basée sur des indicateurs temporels, ce bilan est présenté comme très positif par la directrice des relations aux habitants.

2.1.1. Un service destiné à améliorer la qualité de service

Lors des dernières élections municipales, le programme du maire actuel annonce la création d'un service destiné à gérer les demandes afin d'améliorer les relations entre la mairie et les habitants et d'apporter un service public de qualité. Le *plan de développement durable* (projet pour la ville) reprend cet engagement : « *développer une écoute de proximité en instaurant une gestion centralisée des demandes des usagers* ». Un nouveau service est ainsi créé. Il s'appelle la *gestion de la demande*. Un document interne (fiche organisation de la direction des ressources humaines) rédigé par le directeur général adjoint précise que :

« Elle [la gestion de la demande] est par nature le point de départ de toute notre démarche sur le niveau de qualité à rendre aux habitants. Pour permettre la mise en place d'indicateurs, elle doit être globale et rassembler en une seule entité l'ensemble des attentes et demandes des habitants. »

Ce service dépend de l'unité vie des quartiers, qui fait elle-même partie de la direction des relations aux habitants. Deux référentes y travaillent. Trois agents de vie quotidienne¹⁴⁵ y sont rattachés bien que travaillant dans les quartiers.

¹⁴⁵ Selon un document interne à la direction de relations aux habitants, les agents de vie quotidienne ont pour mission de « *veiller sur l'espace public avec l'œil de l'habitant afin de signaler les anomalies constatées* ». Il peut s'agir d'un réverbère dont l'ampoule ne fonctionne plus, d'un trou dans la chaussée, d'un banc cassé. La fiche organisation de la direction des RH indique quant à elle qu'ils doivent « *faire remonter les informations sur les difficultés visibles sur le domaine public* », « *vérifier que les demandes traitées par les services sont conformes [aux]*



Source : mairie de S

Figure 8 : organigramme de l'unité Vie des quartiers

La *gestion de la demande* (GDD) traite les réclamations relatives à l'espace public. Elles concernent principalement l'éclairage public, le busage des fossés, des demandes d'aménagements, de problèmes de propreté, des demandes de médiation (problèmes de voisinage). La grande majorité des demandes provient de particuliers (même si parfois le service *gestion de la demande* est amené à traiter des demandes d'entreprises ou d'institutions). Pour Madame S., l'une des deux référentes, « *la gestion de la demande est l'interface entre l'utilisateur et les services* ».

2.1.2. L'organisation du processus

Théoriquement, les demandes arrivent à la *gestion de la demande* (GDD) par plusieurs canaux : le courrier, mais également le mail, le téléphone, les agents de vie quotidienne et l'élu de quartier. En pratique, il s'agit très majoritairement de demandes écrites qui sont transmises par le service courrier (72% des demandes en 2010) et de demandes formulées auprès d'un adjoint de quartier lors d'une de ses permanences (28%). Un nouveau logiciel de gestion de courrier est mis en place courant 2010. Les demandes téléphoniques traitées par la GDD sont peu fréquentes car, très souvent, le standard transfère l'appel directement au service concerné (environ huit appels par jour concernent une demande relative à l'espace public).

Lorsque la demande arrive à la *gestion de la demande*, les référentes commencent par envoyer, dans les quinze jours, un avis de réception à l'utilisateur lui indiquant qu' « *une réponse lui sera apportée dans les meilleurs délais* » (Madame S. référente

engagements » et « *assurer le lien direct et être accessible aux habitants, prendre en compte les demandes et les relayer auprès de l'unité* » (l'unité correspond à la GDD).

GDD). Puis, après avoir analysé la demande, elles la transmettent au service concerné. Il peut d'agir d'un service municipal, ou (mais c'est nettement plus rare) d'un service public qui relève de la communauté d'agglomération ou d'une autre administration rattachée à la mairie (l'office HLM par exemple). La décision relative à la demande est prise dans les services concernés. Elle est ensuite communiquée à la *gestion de la demande* avec les éléments précis afin qu'elle puisse rédiger le courrier de réponse et l'adresser à l'usager. Avant d'être expédiée, cette lettre est signée par deux élus : l'adjoint thématique (en fonction de l'objet de la demande) et l'adjoint de secteur (en fonction du quartier concerné). Nous avons représenté le processus de gestion d'un courrier par le service GDD grâce à un logigramme (également appelé *blueprint*)¹⁴⁶

¹⁴⁶ Un logigramme est un schéma logique qui représente les différentes étapes d'un processus.

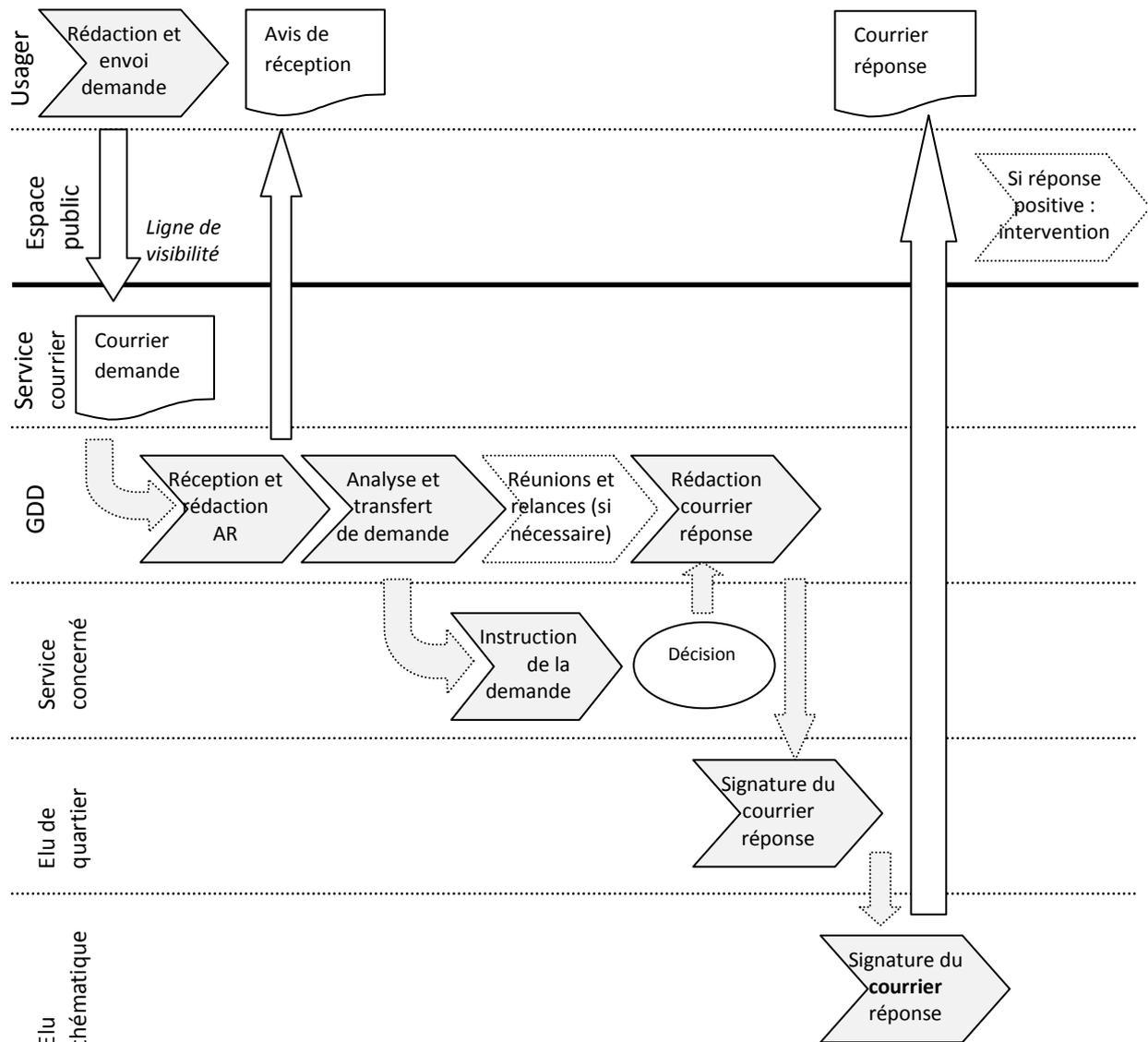


Figure 9 : logigramme du processus de traitement des demandes par courrier (GDD)

Des réunions hebdomadaires sont organisées avec les responsables des différents services de la direction espace public. Pour Madame B., référente au service *gestion de la demande*, « *cela permet de traiter plus facilement certains cas difficiles* ». Mais elle précise qu'entre deux réunions, « *si on n'a pas de réponse, on relance* ». Pour elle, « *les retards sont liés aux services* ». Mais elle indique qu'il est très difficile de calculer un délai de réponse.

Au début de notre étude, le principal outil du service est un outil informatique créé en interne. Il s'agit d'une base de données sous Access. Au bout de quelques mois (fin 2010), il disparaît au profit d'un module du nouveau logiciel de gestion de

courrier. Le courrier arrivé est immédiatement scanné, puis il est transféré aux destinataires par le service qui gère le courrier. Des alertes peuvent être mises en place.

2.1.3. Une évaluation interne basée sur des indicateurs temporels

Un bilan interne concernant l'activité de la *gestion de la demande* durant l'année 2010 fait état d'une amélioration de la qualité de service par rapport à l'année précédente. Les indicateurs présentés sont relatifs à l'activité du service et à la qualité de service. Les premiers concernent le nombre de demandes enregistrées, leur répartition thématique et géographique, les seconds sont des indicateurs temporels de délais : durée moyenne, médiane, minimale et maximale de traitement. La question du temps est bien au cœur de la qualité de service pour la gestion des demandes relatives à l'espace public.

Alors que les référentes de la *gestion de la demande* déclarent ne pas pouvoir évaluer les délais de réponse, ce bilan présente des résultats précis en matière de délais de réponse.

	2009	2010
Nombre de demandes enregistrées	571	597
Durée moyenne de traitement	45 jours	41 jours
Durée médiane de traitement	38,5 jours	20 jours
Durée minimale de traitement	20 jours	3 jours
Durée maximale de traitement	419 jours	247 jours

Source : mairie de S (direction des relations aux habitants)

Tableau 20 : les indicateurs de l'activité de la *gestion de la demande* (2009 et 2010)

Ces résultats, pourtant alarmants, sont présentés par Madame M., directrice des relations aux habitants comme très positifs. En effet, elle insiste sur le fait que les délais constatés en 2010 sont plus courts qu'en 2009. De plus, l'objectif fixé pour 2010 a été atteint : la durée moyenne de traitement est bien inférieure à quarante-cinq jours.

Ce bilan présente également la répartition des demandes en fonction de la réponse apportée (favorable ou défavorable). Ce point particulier ne nous intéresse pas car il ne relève pas de la qualité fonctionnelle de processus.

Lorsque nous commençons notre étude, nous n'avons pas connaissance de l'existence de ces informations. Notre enquête concernant l'activité de l'année 2010, elle porte sur la qualité du service issue de l'ancien processus avec l'ancienne base de données. Nous nous sommes intéressée au point de vue de l'utilisateur sur la qualité fonctionnelle de processus de la prestation (réponse à la demande).

2.2. Une enquête sur la qualité fonctionnelle du processus

L'enquête sur la *gestion de la demande* a concerné les demandes traitées par ce service durant l'année 2010. Nous avons utilisé la base de données sous access utilisée par le service. Elle s'est intéressée au point de vue de l'utilisateur sur la qualité du service, mais ne s'est pas limitée à une simple enquête de satisfaction. En effet, en plus de la qualité perçue, nous avons étudié la qualité attendue par les usagers. Nous avons également cherché à identifier ces personnes. Nous devons cependant préciser que la *gestion de la demande* est un service de *back office*, invisible pour l'utilisateur, en effet, il n'a de contact qu'avec l'institution Mairie et ses représentants, les élus.

2.2.1. La mesure de la valeur pour l'utilisateur

Nous avons interrogé les usagers sur leur satisfaction (qualité perçue) mais également leurs attentes (qualité attendue) au niveau des trois phases du processus visibles pour lui (contact avec l'utilisateur) : l'avis de réception, la réponse écrite et (éventuellement) l'intervention.

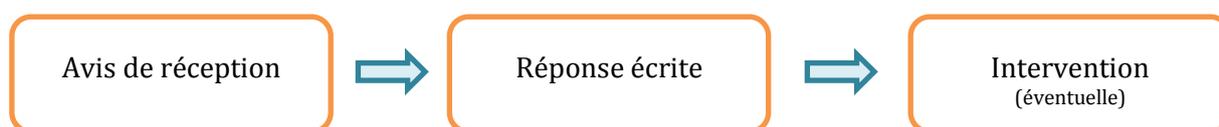


Figure 10 : les trois étapes du processus pour l'utilisateur de la GDD

Nous ne nous sommes pas intéressée à la nature de la réponse (favorable ou non), mais uniquement à la qualité fonctionnelle du processus, le *comment* (Grönroos, 2007). Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, nous nous sommes

servie des catégories¹⁴⁷ définies par Llosa (1997) dans son *modèle tétraclasse* (cf. Figure 4) pour identifier la contribution de plusieurs éléments à la satisfaction de l'utilisateur. Comme pour le bilan interne, nous nous sommes intéressée plus particulièrement aux délais, mais pas uniquement. Nous avons classé les demandes en cinq catégories : demandes diverses (DD) ; demandes liées à l'entretien de la voirie et aux petits travaux (EVPT) ; demandes de médiation (MED) : demandes de modification et de gros travaux (MGT) et demandes de petit entretien et de nettoyage (PEN).

2.2.1.1. La qualité attendue : des attentes différentes selon l'étape

Les attentes des personnes qui font une demande relative à l'espace public ne sont pas les mêmes selon l'étape du processus. C'est pour distinguer précisément la contribution de plusieurs éléments à la satisfaction des usagers que nous avons utilisé la classification de Llosa.

L'envoi d'un avis de réception est ce que Llosa qualifie *d'élément plus*. En effet, si obtenir cet avis augmente la satisfaction de l'utilisateur, le fait de ne pas en recevoir ne diminuerait pas cette satisfaction. Cette réponse est cependant à relativiser car près de la moitié des personnes interrogées n'a pas répondu à cette question, soit parce qu'elle ne se souvenait plus de cet élément, soit parce qu'elle nous a déclaré ne pas avoir reçu d'avis de réception (39% des personnes interrogées).

Pour vous, l'envoi d'un avis de réception :

	% cit.	
C'est essentiel, et si ce n'était pas fait vous seriez mécontent	24,7%	24,7%
C'est un plus, mais si ce n'était pas fait ce ne serait pas grave	47,3%	47,3%
C'est un minimum, si ce n'était pas fait ce serait inacceptable	18,7%	18,7%
C'est secondaire, si ce n'était pas fait ça ne changerait rien, la mairie pourrait s'en passer	8,0%	8,0%
C'est agaçant	1,3%	1,3%
Total	100,0%	

Tableau 21 : contribution de l'avis de réception à la satisfaction de l'utilisateur

En effet, pour plus de 45% des répondants, recevoir un avis de réception est rassurant. Ils peuvent attendre plus sereinement la réponse car ils savent que leur demande a été prise en compte. Près de 30% estiment que c'est un signe de considération à leur égard.

¹⁴⁷ Les quatre catégories sont les suivantes : éléments plus, clés, basiques et secondaires.

Pour vous, recevoir un avis de réception :

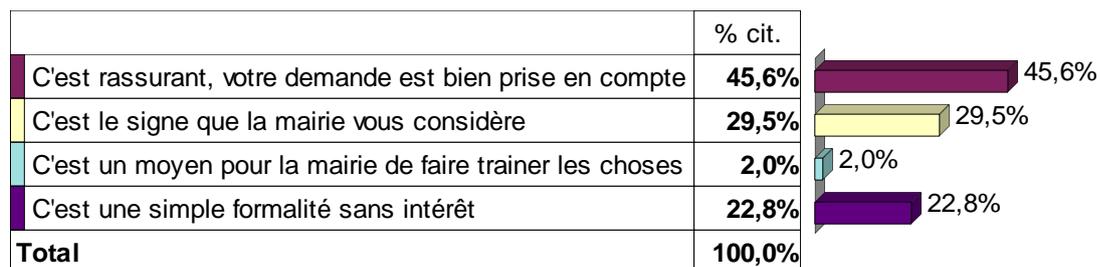


Tableau 22 : signification de l'avis de réception pour l'utilisateur

Au niveau de la deuxième étape, la réponse écrite à la demande, près de 80% des personnes interrogées considèrent qu'il est important que le délai soit court. Avec 46,6%, c'est un peu moins de la moitié des répondants qui déclare qu'une réponse rapide « *c'est la moindre des choses, si le délai de réponse était long ce ne serait pas acceptable* ». 32% estiment que « *c'est essentiel, et si le délai de réponse était long [ils seraient] mécontents* ». Seuls 2,7% répondent que la rapidité de la réponse est secondaire. La rapidité de la réponse est donc un minimum (élément basique pour Llosa).

Pensez-vous que l'obtention d'une réponse rapide :

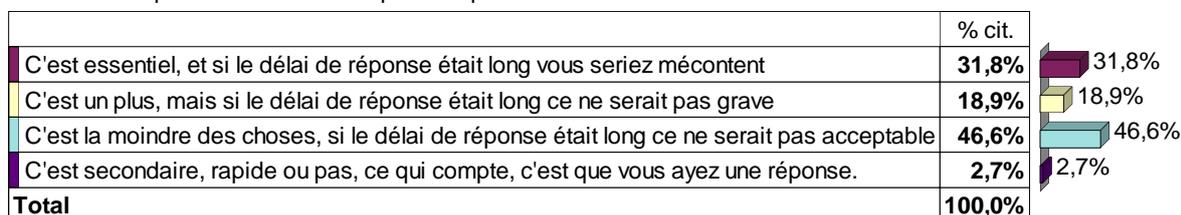


Tableau 23 : contribution à la satisfaction de la rapidité de réponse

Pour les répondants, la rapidité d'intervention est clairement un élément qui augmente leur satisfaction, un *élément clé* dans la classification de Llosa. Ils sont majoritaires (55,7%) à déclarer que « *c'est essentiel, et si le délai d'intervention était long [ils seraient] mécontents* ».

Diriez-vous que le fait que le délai d'intervention soit court :

	% cit.
C'est essentiel, si le délai était long vous seriez vraiment mécontent	55,7%
C'est un plus, mais si le délai était long ce ne serait pas grave	31,5%
C'est la moindre des choses, un délai long serait inacceptable	8,1%
C'est secondaire, un délai long ne changerait rien	4,7%
Total	100,0%

Tableau 24 : contribution à la satisfaction de la rapidité d'intervention

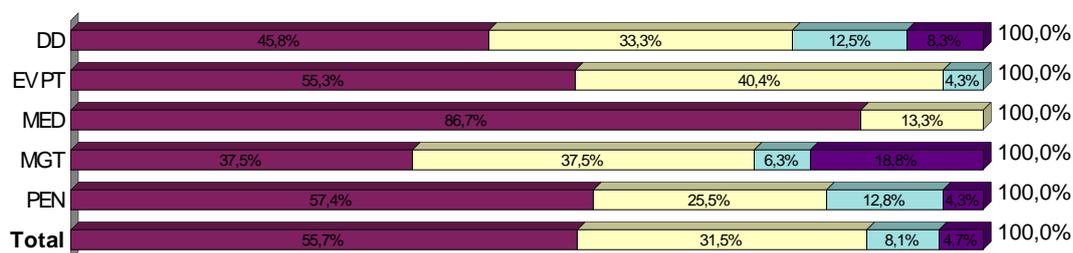
Cette demande de réactivité est particulièrement importante pour les gens qui font une demande de médiation¹⁴⁸. En effet, l'attente est plus difficile à supporter lorsque le besoin que doit satisfaire le service est élevé (Dubé-Rioux *et al.*, 1989) et que le stress est fort (Maister, 1985).

Colonnes : réponses à la question "Si l'intervention a été réalisée, diriez-vous que le délai d'intervention a été"
Lignes : réponses à la question "Quel est l'objet de la demande ?"

	C'est essentiel, si le délai était long vous seriez vraiment mécontent	C'est un plus, mais si le délai était long ce ne serait pas grave	C'est la moindre des choses, un délai long serait inacceptable	C'est secondaire, un délai long ne changerait rien	Total
DD	45,8%	33,3%	12,5%	8,3%	100,0%
EVPT	55,3%	40,4%	4,3%	0,0%	100,0%
MED	86,7%	13,3%	0,0%	0,0%	100,0%
MGT	37,5%	37,5%	6,3%	18,8%	100,0%
PEN	57,4%	25,5%	12,8%	4,3%	100,0%
Total	55,7%	31,5%	8,1%	4,7%	100,0%

p = 4,0% ; chi2 = 21,81 ; ddl = 12 (S)

La relation est significative.



Ce tableau se lit de la manière suivante : 45.8% des personnes ayant déposé une réclamation concernant une demande diverse (DD) déclarent que la rapidité d'intervention est essentielle, en cas de délai long ils seraient vraiment mécontents.

Tableau 25 : attentes en matière de rapidité d'intervention selon l'objet de la demande

¹⁴⁸Il s'agit principalement de problèmes de voisinage, ou d'incivilités avec auteur identifié. La mairie est sollicitée pour servir d'intermédiaire.

Pour les usagers du service, le temps (et la rapidité) n'a donc pas une valeur homogène, elle va différer selon l'étape du processus, mais également selon la nature de la demande.

En plus d'interroger les usagers de la *gestion de la demande* sur leurs attentes, nous les avons questionnés sur leur satisfaction par rapport au service rendu, ce qui nous a permis d'évaluer la qualité perçue.

2.2.1.2. La qualité perçue : une opinion très mitigée

Les résultats que nous avons obtenus sont nettement moins positifs que le bilan réalisé en interne ne le laissait penser.

En effet, si une très grande majorité des répondants (plus de 79%) se déclare satisfaite du délai d'envoi de l'avis de réception, cette réponse est à relativiser du fait d'un faible nombre de réponses à cette question. Une part importante des personnes interrogées dit ne pas avoir reçu ce courrier.

Concernant le délai d'envoi de l'avis de réception, diriez-vous qu'il est :

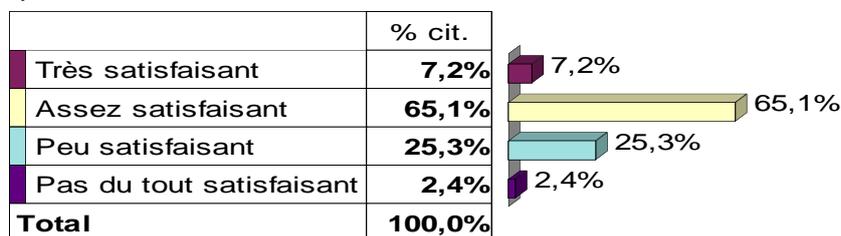


Tableau 26 : satisfaction des usagers concernant le délai d'envoi de l'avis de réception

En ce qui concerne la deuxième étape, près d'un quart des répondants déclare ne pas avoir reçu de réponse à sa demande¹⁴⁹. 23% disent avoir été obligés d'envoyer plusieurs courriers avant d'avoir une réponse. 40% ne sont pas satisfaits du délai de réponse. A partir des données mises à notre disposition¹⁵⁰, nous avons constaté qu'une part importante (40%) des délais de réponses enregistrés en interne est supérieure à deux mois.

¹⁴⁹ Aucune information relative aux avis de réception ne figure dans la base de données. Les référentes déclarent pourtant que cet envoi est systématique.

¹⁵⁰ La base de données qui rassemble les demandes enregistrées en 2010 est très incomplète au niveau des dates de réponse et des dates d'intervention.

Délai réel d'envoi de la réponse :

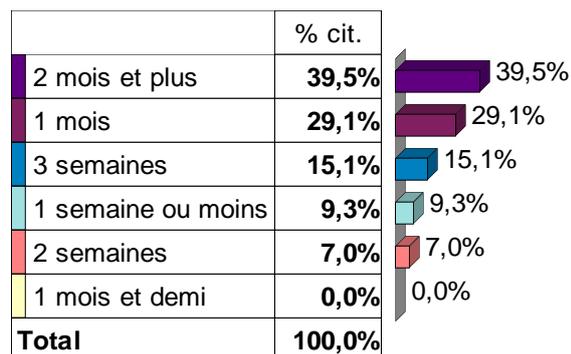


Tableau 27 : délai d'envoi du courrier de réponse (d'après données internes)

Dans les cas où il y a eu une intervention (suite à une réponse favorable), là encore 40% des personnes interrogées ne sont pas satisfaites du délai d'intervention.

Si l'intervention a été réalisée, diriez-vous que le délai d'intervention a été :

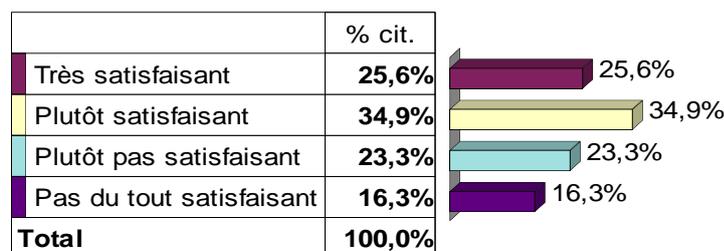


Tableau 28 : satisfaction des usagers relative au délai d'intervention

2.2.1.3. Une difficile comparaison avec la mesure interne de la qualité servie

Nous avons cherché à comparer les réponses apportées par les usagers sur la qualité perçue avec les données internes concernant les délais de réponse et d'intervention enregistrés. Cette tâche s'est avérée difficile à réaliser du fait de l'absence d'un nombre très important de ces données. La base de données mise à notre disposition est extrêmement parcellaire. De plus, elle ne mentionne pas les demandes réitérées (plusieurs courriers pour le même objet).

En ce qui concerne la réponse écrite à la demande, nous avons toutefois pu constater que les délais enregistrés excèdent les deux mois pour 40% des personnes interrogées. Ce chiffre est à relativiser du fait d'informations manquantes pour certains répondants.

Quant à la troisième étape du processus, l'intervention, aucune information sur son éventuelle réalisation ne figure dans la base de données.

Les manques (date de réponse) et les informations non répertoriées (date d'intervention) rendent cette base de données inutilisable pour mesurer en interne de manière fiable la qualité servie à l'utilisateur. De plus, ils révèlent des difficultés organisationnelles importantes.

Cette enquête permet également de mieux connaître les personnes qui ont fait une demande relative à l'espace public en 2010, c'est-à-dire les usagers de la *gestion de la demande*.

2.2.2. Des attentes temporelles qui témoignent d'une évolution générale de la société

À l'origine de ce questionnaire, il y a l'*a priori* du directeur général adjoint sur le profil des gens qui font une demande relative à l'espace public. Pour lui, il s'agirait de personnes récemment arrivées à S, peu attachées à leur ville, des jeunes pris dans le rythme de la vie active, donc manquant de temps, exigeants et au comportement consumériste vis-à-vis des services municipaux. Les résultats de notre enquête l'ont pour le moins surpris.

En réalité, il s'agit très majoritairement d'employés, de cadres et de personnes ayant une profession intellectuelle supérieure (à peu près 75%). 61,4% des répondants sont retraités (61,4%). Il est possible que les personnes qui font une demande relative à l'espace public soient également celles qui écrivent facilement et disposent du temps nécessaire pour le faire.

Quelle est (ou était) votre profession ?

	% cit.
Cadre et profession intellectuelle supérieure	28,0%
Employés	25,4%
Professions intermédiaires	20,3%
Ouvriers	17,8%
Artisan, commerçant et chef d'entreprise	8,5%
Agriculteur exploitant	0,0%
Total	100,0%

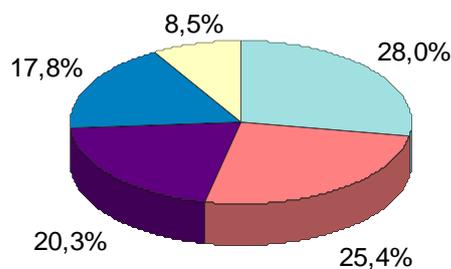


Tableau 29 : répartition des usagers de la GDD selon leur profession

Une très large majorité habite à S depuis plus de dix ans (plus de 80%). Aucune des personnes interrogées n'est arrivée sur la commune l'année précédant sa demande. Enfin, près de 40% des répondants déclarent être membres d'une association, donc impliqués dans la vie sociale, à rebours de l'image consumériste que les responsables que le directeur général adjoint en avait. Il serait intéressant d'approfondir ce point. La municipalité a compris qu'elle a intérêt à « soigner » particulièrement ces usagers en leur apportant un service de grande qualité. En effet, ces usagers ont du temps libre, écrivent facilement, sont impliqués dans la vie associative. Ils peuvent devenir d'importants relais d'opinion pour la municipalité.

De plus, nous en concluons que la demande de rapidité n'est pas uniquement le fait de personnes prise dans l'accélération de la vie active. Elle concerne également ceux qui disposent de beaucoup de temps libre. La demande en temps et le besoin de rapidité correspond bien à une évolution générale de la société.

Les résultats de cette enquête ont été présentés à l'adjointe au maire, au directeur général adjoint et à la directrice des relations aux habitants lors d'une réunion de direction. Cette enquête a dépassé le cadre de la direction des relations aux usagers, elle a un impact important au sein de la municipalité.

2.2.3. La complémentarité des approches

Suite à la présentation des résultats de l'enquête sur la *gestion de la demande*, l'adjointe a souhaité que nous présentions les résultats et la démarche suivie au comité de direction (le *Codir*), qui rassemble l'ensemble des directeurs généraux (DGS et DGA), puis à la réunion de direction générale (la *DG*) à laquelle participent le maire et ses adjoints.

À l'occasion de chacune des deux réunions (du *Codir* et de la *DG*), les participants (directeurs généraux et élus) font part de leur étonnement sur les résultats de l'enquête sur la *gestion de la demande*. En effet, ceux-ci semblent contredire les conclusions très positives du bilan réalisé par la direction des relations aux habitants. Pourtant, il ne semble pas y avoir de réelles discordances, mais plutôt des approches différentes.

Les deux études ont été menées à partir des mêmes informations issues de la base de données du service. Les indicateurs présentés dans le bilan interne ont été calculés grâce à l'ensemble des informations disponibles (population totale). Ceux

de l'enquête auprès des usagers sont issus d'un échantillon¹⁵¹. Il est à noter que le bilan interne ne mentionne pas le fait que les données relatives aux délais de réponse sont très parcellaires, ce qui réduit la fiabilité des chiffres obtenus.

Le bilan interne présente l'évolution globale des résultats de la *gestion de la demande* entre 2009 et 2010, tandis que l'enquête auprès des usagers ne s'intéresse qu'à l'année 2010. Et, malgré des chiffres alarmants (délai de réponse compris entre 3 à 247 jours en 2010, délai moyen : 41 jours) qui ne contredisent pas les nôtres (40% des réponses en plus de deux mois), c'est le fait que l'évolution soit favorable (baisse du délai moyen de 45 à 41 jours et du délai maximal de 419 à 247 jours) qui donne une impression d'efficacité.

Au-delà de ces différences techniques, c'est un point de vue différent qui est adopté dans chacune des deux études pour évaluer l'efficacité de la *gestion de la demande* par la qualité de service. Le bilan interne fait état du point de vue de l'organisation, à partir de ses données internes, objectives (délai de réponse enregistré). Il concerne la *qualité servie*. L'enquête auprès des usagers s'intéresse quant à elle à celui du bénéficiaire du service, à partir de données externes, subjectives (satisfaction par rapport au délai de réponse). Ces approches ne sont pas contradictoires, mais complémentaires pour évaluer la prestation délivrée et mesurer l'efficacité de la *gestion de la demande*.

L'enquête auprès des usagers ne s'est pas limitée à une vision statique de l'efficacité et de la qualité de service à partir de l'activité passée. Elle s'est également intéressée au niveau de *qualité attendue* par l'utilisateur. Celle-ci est souvent négligée alors qu'elle présente un intérêt considérable. En effet, les services publics sont souvent accusés de faire de la *sur-qualité*, c'est-à-dire d'offrir un niveau de service supérieur à celui dont l'utilisateur a besoin, ce qui coûte de l'argent inutilement à la collectivité. Connaître les attentes précises des usagers permet de limiter ce risque. Cependant, dans le cas de la *gestion de la demande*, le niveau de satisfaction étant peu élevé au niveau des trois étapes, ce risque est faible.

¹⁵¹ Les informations sur la constitution de cet échantillon figurent dans le chapitre 3.

	Bilan interne de la direction des relations aux habitants	Enquête auprès des usagers	
Aspect de la qualité mesuré	Qualité servie	Qualité perçue	Qualité attendue
Point de vue	Organisation	Usager	Usager
Nature de la mesure	Mesure interne	Mesure externe	Mesure externe
Objet mesuré	Délai de réponse enregistré	Satisfaction par rapport au délai de réponse	Satisfaction par rapport au délai de réponse
Caractéristique de l'objet mesuré	Quantitative, objective	Qualitative, subjective	Qualitative, subjective

Tableau 30 : les approches destinées à évaluer la prestation délivrée

Cette approche est indispensable à la définition de l'offre de service, mais le point de vue de l'utilisateur ne suffit pas. Il est indispensable que le prestataire, ici la mairie de S, s'interroge sur les spécificités de son offre, qu'elle détermine la *qualité voulue* en fonction de son objectif : apporter un service public de qualité au meilleur coût. Il n'est donc pas surprenant qu'une réflexion sur le service public soit engagée au sein de la mairie de S. De plus, le maire et ses adjoints, convaincus de la nécessité de la complémentarité des approches, souhaitent développer ces doubles évaluations (internes et externes) pour d'autres activités municipales¹⁵².

À la fin de cette recherche-intervention, nous avons été surpris de découvrir qu'une direction a mis en place depuis plusieurs années une évaluation globale de son efficacité. Cette évaluation prend en compte tous les aspects de la qualité de service, il s'agit de la régie de l'eau et de l'assainissement. L'étude que nous y avons menée confirme l'importance de la gestion du temps de l'utilisateur pour accroître la valeur du service.

¹⁵² La restauration scolaire et la médiathèque vont bientôt faire l'objet d'une enquête auprès de leurs usagers (concernant leurs attentes et leur satisfaction).

3. La régie de l'eau et de l'assainissement : gérer le temps de l'utilisateur pour accroître la valeur du service

Depuis sa création, le service de l'eau de S est une régie. Suite aux lois relatives aux intercommunalités, elle a été transférée à la communauté d'agglomération¹⁵³ dont S est la ville-centre. Elle est ainsi devenue une régie communautaire¹⁵⁴, en même temps que le service d'assainissement. La direction de l'eau et de l'assainissement regroupe actuellement soixante personnes au service de 61 600 abonnés domestiques (particuliers). Elle distribue plus de cinq millions de mètres cubes à ces abonnés pour une recette totale de dix-sept millions d'euros¹⁵⁵. Une démarche qualité a été engagée en 1998, au cœur de laquelle la gestion du temps est essentielle. Elle nécessite l'usage d'outils de gestion spécifiques.

3.1. Le temps au cœur de la qualité de service d'un SPIC

Le service de l'eau est un service public industriel et commercial (SPIC). Il est, à ce titre, soumis au régime de la concurrence. Pour Monsieur V., directeur de la régie de l'eau et de l'assainissement, *« il y a l'élu et sa politique et il y a la gestion du service. On doit gérer le service pour qu'il soit le plus performant possible »*.

3.1.1. Une régie pionnière au niveau de la qualité de service

La démarche qualité commence en 1998 grâce à la volonté du directeur et aux sollicitations de l'AFNOR. Cet organisme cherche des services de l'eau pour travailler sur la norme *NF service à l'utilisateur*.

« Je voulais mettre en place un système de certification 9001. Ça n'a pas plu aux élus parce que l'élu qui s'en occupait trouvait que c'était trop compliqué car pour lui on pouvait faire de la qualité autrement. Il n'a pas tort. Mais il fallait qu'on fasse quelque chose et justement l'AFNOR voulait sortir une norme NF service à l'utilisateur. Pour cette démarche-là, l'AFNOR avait besoin d'avoir des services d'eau pour travailler avec eux. On a été volontaire.

¹⁵³ Il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

¹⁵⁴ La gestion de l'eau et de l'assainissement sont des compétences optionnelles des communautés d'agglomération.

¹⁵⁵ Ces données sont issues du rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau du 6 juin 2011.

L'AFNOR avait réuni des associations d'usagers à qui on a demandé : qu'est-ce que vous attendez d'un service d'eau ? Et par exemple, en matière de réponse au courrier, l'utilisateur attend une réponse rapide. » (Monsieur V., Directeur de la régie de l'eau et de l'assainissement)

La régie de l'eau de S participe ainsi à un groupe de travail rassemblant les services de plusieurs villes françaises sous l'égide de l'AFNOR. Il a pour objectif de rédiger les normes de service¹⁵⁶ qui constitueront le référentiel *NF service à l'utilisateur* pour l'eau. Au sein du groupe de travail, il a fallu réfléchir à des « indicateurs très concrets ciblés sur les attentes des utilisateurs » selon Madame L., chargée de mission qualité à la régie des eaux, et préciser certaines notions, notamment définir ce qu'est une « réponse rapide » :

« Comment on traite ça ? On se réunit avec les autres services d'eau, donc une réponse rapide c'est quoi ? Dix jours mais dix jours comment ? Dix jours calendaires entre date de réponse et date d'envoi, il faut qu'on reste sur ce qu'on maîtrise. Les services disaient « y a pas de problème, on maîtrise », et en fait non, c'était plus long. On a fait la démarche pour tous les indicateurs pour mesurer et à partir du moment où on a mesuré on a vu que dix jours ce n'était pas possible et on a dû allonger le délai et baisser le taux. » (Monsieur V., directeur de la régie de l'eau et de l'assainissement)

Des normes sont donc définies avec pour objectif « d'aider les collectivités publiques à progresser vers une qualité de service rendu à l'utilisateur toujours meilleure et à un coût maîtrisé » (d'après les documents internes de S). Quatre normes constituent ce référentiel de service . À la suite de la réflexion avec l'AFNOR et les autres villes de l'ouest, c'est en mai 2002 que la régie de l'eau signe un accord avec cet organisme et met en application la norme NF 15-900-1 sur le service à l'utilisateur. Le choix d'un accord est alors préféré à celui d'une certification du fait de son coût nettement moins élevé.

¹⁵⁶ L'appellation officielle est « lignes directrices pour les activités de service dans l'alimentation en eau potable et dans l'assainissement ».

- Service à l'utilisateur (norme publiée en juillet 2000)
- Gestion d'un réseau d'assainissement (norme publiée en mars 2001)
- Gestion d'un système de traitement des eaux usées (norme publiée en novembre 2002)
- Gestion d'un système d'alimentation en eau potable (norme publiée en novembre 2002)

Encadré 30 : les quatre normes du référentiel de service¹⁵⁷

La démarche mise en place à la direction de l'eau et de l'assainissement dépasse ses obligations légales. En effet, le rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau potable et de l'assainissement que les maires ou président d'EPCI doivent présenter au conseil municipal ou au conseil communautaire doit comprendre obligatoirement depuis le 1^{er} janvier 2008 des indicateurs¹⁵⁸. Parmi eux, il y a des indicateurs de qualité de service, dont un seul concerne le respect d'un engagement de délai : *le taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés*.

Si au sein de la direction de l'eau et de l'assainissement de S, des indicateurs supplémentaires sont utilisés, c'est parce que son directeur considère que la qualité de service dépend pour beaucoup de la gestion du temps de l'utilisateur.

3.1.2. Le temps de l'utilisateur, élément central de la qualité de service

Il y a donc la qualité technique (qualité de l'eau : odeur, goût, propreté ...) et la qualité de service à l'utilisateur. Il s'agit dans le premier cas de la qualité de résultat, dans le second de la qualité de processus (Grönroos, 2007). C'est cette dernière qui nous intéresse. Le directeur précise son importance par rapport à la satisfaction de l'utilisateur :

« La plupart du temps ce qui énerve les gens c'est la forme, ce n'est pas la prestation, c'est : « j'ai écrit on m'a pas répondu ». (...) Si déjà l'utilisateur qui écrit, on lui répond dans des délais courts, si on le rappelle rapidement, on a déjà fait 80% de l'amélioration des relations entre l'utilisateur et l'administration. Et répondre au téléphone en moins de dix secondes. Quand

¹⁵⁷ Toutes les données relatives à la qualité de service proviennent de la régie des eaux et de l'assainissement.

¹⁵⁸ Arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement.

on téléphone et qu'on vous dit « faites le 2 », puis « faites le 4 », puis « tous nos services sont occupés, merci de rappeler ultérieurement » : c'est intolérable ! Ce que je ne tolère pas pour moi je ne le tolère pas pour les autres. Les dix secondes, c'est ce qu'il y a de plus dur à tenir dans le temps. On est à la limite, parfois on est en dessous des 80%. » (Monsieur V., directeur de la régie de l'eau et de l'assainissement)

Pour le directeur, la satisfaction des usagers dépend principalement de la qualité de processus (ce qu'il appelle « *la forme* »). Et pour lui, elle dépend en grande partie du temps. Sur dix indicateurs, six y font référence, qu'il s'agisse de temps d'attente, de délai de réponse ou de délai d'intervention. Ils sont présentés dans une case grisée dans le tableau suivant.

Domaine	Indicateurs	Signification
Accueil Téléphonique	Taux d'appels pris	Rapport entre le nb d'appels reçus et le nb d'appels pris en charge
	Attente (obligatoire)	Part des appels pris en moins de 10 secondes
	Identification (obligatoire)	L'interlocuteur identifie le service et dit bonjour
Traitement de la demande	Demande écrite (obligatoire)	Part des courriers auxquels il a été répondu en moins de 15 jours
	Demande verbale (spécifique)	Part de réponse donnée oralement en moins de 48h suite à demande par téléphone
Branchement	Branchement nouveau (obligatoire)	Part des branchements neuf réalisés sous un délai de un mois après retour du devis signé
Abonnement	Abonnement (obligatoire)	Sur installation existante : la fourniture d'eau est assurée dans 1 délai de 1 jour ouvré après demande de l'utilisateur ou à 1 date convenue avec lui
Fourniture de l'eau	Coupure d'eau non programmée (obligatoire)	L'utilisateur est informé des causes et de la durée approximative de la coupure en appelant le service
	Coupures d'eau programmées (obligatoire)	Part des coupures programmées annoncées au moins 24h avant la coupure par un avis dans la boîte aux lettres
	Nb d'avis distribués	Nombre d'avis distribués dans les boîtes aux lettres
Facturation	Relève (obligatoire)	Part des compteurs d'eau relevés à 15 j près de la date annoncée sur la facture précédente
	Réclamation sur facture (spécifique)	Part des réclamations écrites qui font l'objet d'une réclamation sur la facture
Réclamations clients	Réclamations écrites (obligatoire)	Part des réclamations écrites qui font l'objet d'une réponse écrite sous 15 jours calendaires après la date de réception
Renouvellement parc compteurs	Indicateur interne	Nombre de compteurs renouvelés chaque année

Tableau 31 : les indicateurs de la qualité de service de la régie des eaux

Parfois, la notion de temps ne figure pas explicitement dans le calcul mais elle est bien présente. C'est le cas pour le taux d'appels pris : un taux élevé réduit le nombre d'appels réitérés, ce qui fait gagner du temps aux personnes qui appellent. Certains indicateurs doivent être obligatoirement traités dans le cadre de l'accord signé avec l'AFNOR. D'autres sont dits spécifiques car ils ont été choisis dans une liste d'indicateurs facultatifs.

Pour chaque indicateur, des objectifs sont fixés et un suivi régulier est réalisé. De plus, des *situations inacceptables* ont également été définies. Le fait de comptabiliser le nombre de *situations inacceptables* permet de ne pas se laisser aveugler par un

indicateur qui gommerait les situations extrêmes. Les objectifs et les *situations inacceptables* sont définis dans le tableau suivant.

Domaine	Indicateurs	Objectif	Situation inacceptable
Accueil Téléphonique	Taux d'appels pris	80 %	Néant
	Attente (obligatoire)	80 %	L'utilisateur n'arrive pas à joindre le service pendant 24 heures
Traitement de la demande	Demande écrite (obligatoire)	80 %	Pas de réponse sous 1 mois
	Demande verbale (spécifique)	80 %	Néant
Branchement	Branchement nouveau (obligatoire)	80 %	Pas de branchement après 2 semaines au-delà de la date limite de l'engagement de service
Abonnement	Abonnement (obligatoire)	90 %	Pas de fourniture d'eau au-delà de 2 jours ouvrables
Fourniture de l'eau	Coupeure d'eau non programmée (obligatoire)	90 %	Pas d'info disponible au niveau de l'accueil dans l'heure qui suit la connaissance de la coupeure
	Coupeures d'eau programmées (obligatoire)	90 %	Absence d'information préalable
Facturation	Relève (obligatoire)	90 %	La relève de la période n'est pas effectuée
Réclamations clients	Réclamations écrites (obligatoire)	80 %	Néant

Exemple : l'objectif relatif à l'attente est le suivant : 80% des appels doivent être pris en moins de dix secondes. Le fait pour un usager de ne pas arriver à joindre le service pendant 24 heures est considéré comme une situation inacceptable. Les situations inacceptables sont comptabilisées mensuellement.

Tableau 32 : les objectifs relatifs aux indicateurs temporels et la définition des situations inacceptables

Ces objectifs permettent d'améliorer la valeur du service pour l'utilisateur et contribuent à en améliorer la performance grâce à la gestion des délais.

3.2. Améliorer la performance grâce à la gestion des délais

Pour réduire les délais, il est nécessaire de bien connaître les processus qu'il faut accélérer. La mesure est indispensable à leur connaissance et à leur amélioration. Mais pour plus d'efficacité, la mesure doit être complète et doit s'intéresser au point

de vue de l'utilisateur. Enfin, nous verrons comment les délais peuvent être réduits tout en cherchant à maîtriser les coûts.

3.2.1. Des processus où organisation et mesure sont indissociables

En 1999-2000, un outil est mis en place afin de respecter les délais de réponse. Il s'agit d'une base de données, créée spécialement pour la régie des eaux, dans laquelle est enregistré le courrier reçu.

« On a commencé à travailler la norme avec l'AFNOR en 1999-2000. Cette base de données envoyait des alertes automatiquement 'il vous reste trois jours pour répondre au courrier'. Il n'y en avait pratiquement pas, c'était du sur-mesure. A partir du moment où vous voulez mettre en place quelque chose de précis, il vous faut des outils. On ne peut avoir d'information que si on a mis en place des outils. Quelles infos ? Comment les collecter ? On ne peut gérer cette information qu'à partir du moment où on a trois ans de données. On était dans le concret, on ne peut pas travailler si on n'a pas les outils adaptés. » (Monsieur V., directeur)

En 2003, un nouveau logiciel, plus performant est mis en place. Le processus débute avec l'arrivée d'un courrier. Il est numérisé et enregistré dans le logiciel, un numéro d'enregistrement lui est attribué. Il est ensuite affecté à un agent. Celui-ci prend en charge la demande et, dès qu'il a l'ensemble des éléments, il rédige un courrier de réponse qu'il enregistre dans le logiciel. Un numéro d'enregistrement est attribué au courrier sortant, qui est ensuite imprimé puis envoyé à l'utilisateur. Au besoin, si aucune lettre de réponse n'a été enregistrée trois jours avant l'expiration du délai, le logiciel envoie une alerte à la personne à qui le courrier a été affecté.

Aucun accusé de réception n'est envoyé au préalable car cela ajouterait de la complexité en effet, selon le directeur, « le courrier d'attente ça posait trop de problème, c'est plus rapide de faire une seule réponse en quinze jours ». Madame L. ajoute que « cela oblige à gérer deux délais pour une même demande ».

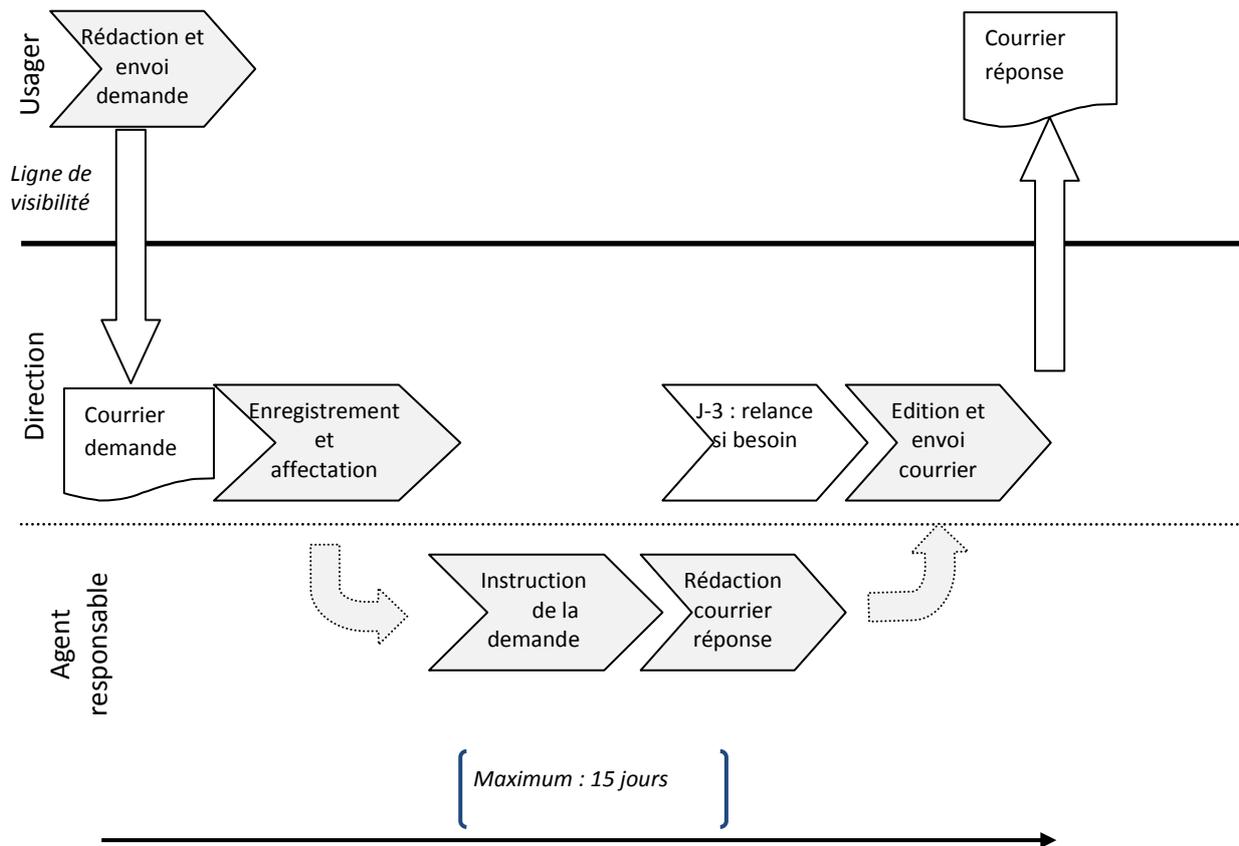


Figure 11 : logigramme du processus de traitement des courriers à la régie de l'eau et de l'assainissement

Concernant les appels téléphoniques, des outils spécifiques sont utilisés. Il y a, bien entendu, un logiciel de gestion des communications qui permet d'enregistrer tous les temps d'attente, les durées de communications, le nombre d'appels, etc. Le directeur a également mis en place un outil de suivi des demandes téléphoniques très simple : il s'agit d'un carnet comprenant des petites fiches numérotées sur lesquelles on note l'appel et la demande formulée. Un exemplaire est envoyé à un agent qui doit recontacter l'utilisateur. Un contrôle est fait en fin de semaine par l'adjointe du directeur à partir du double restant dans le carnet.

« Pour les appels téléphoniques, on a mis en place un système de comptage, des petites fiches papiers numérotées. Des moyens simples, rapides. Il faut essayer d'être le plus indépendant possible si on veut faire avancer les choses car on est un service dans un grand ensemble. » (Monsieur V., directeur)

Des procédures existent donc pour organiser le travail (mais également pour mesurer les délais) cependant elles nécessitent une connaissance précise et une mesure préalable des processus.

« Au départ, il y a la qualité, la norme NF service à l'utilisateur. Quand quelqu'un veut un branchement d'eau, il a une certaine attente. Quel est le délai raisonnable d'attente à partir du moment où on nous le demande ? C'est quatre semaines car on ne peut pas faire un trou dans la voirie sans avoir fait au préalable une déclaration d'intention de travaux auprès de toutes les administrations qui ont des réseaux et leur délai de réponse est de vingt et un jours. Donc il faut en tenir compte pour fixer le délai de réalisation du branchement. On était content, on avait fait une procédure, sauf qu'on ne mesurait pas et quand on a commencé à mesurer on s'est rendu compte qu'on était mauvais : à 40% ! » (Monsieur V., directeur)

Au début de la démarche, il a fallu revoir la « *méthodologie* » (selon l'expression de Madame L.), notamment prévoir les branchements la troisième semaine plutôt que la quatrième, de manière à avoir un délai de sécurité. Il a également fallu trouver des « *solutions techniques adaptés* » car il fallait fournir un meilleur service (des délais plus courts) avec les mêmes moyens (un nombre d'agents inchangé).

Ces informations confirment que l'organisation et la mesure sont bien liées. Nous allons maintenant nous intéresser aux instruments de mesure mis en place dans la direction.

3.2.2. Mesurer « *complètement* » la valeur du service : mettre en place des indicateurs pertinents

Les indicateurs font l'objet de mesures régulières. Les résultats obtenus sont publiés. L'information du public ne se limite pas à l'obligation légale annuelle relative au rapport sur le prix et la qualité de l'eau.

3.2.2.1. Une mesure interne régulière de la qualité servie

Des mesures sont réalisées mensuellement pour chaque indicateur. Chaque mois, un tableau de bord avec les différents indicateurs est affiché dans les couloirs de la

direction. Un extrait est présenté dans le tableau suivant, l'intégralité du document figure en annexe 5.

Domaine	Indicateurs	Octobre (Résultats)	Novembre (Résultats)	Décembre (Résultats)	Objectif
Accueil Téléphonique	Taux d'appels pris	96 %	94 %	97 %	80 %
	Attente (obligatoire)	84 %	88 %	89 %	80 %
Traitement de la demande	Demande écrite (obligatoire)	98 %	91 %	96 %	80 %
	Demande verbale (spécifique)	80 %	81 %	94 %	80 %
Branchement	Branchement nouveau (obligatoire)	91 %	94 %	100 %	80 %
Abonnement	Abonnement (obligatoire)	100 %	98 %	98 %	90 %
Fourniture de l'eau	Coupure d'eau non programmée (obligatoire)	100 %	100 %	100 %	90 %
	Coupures d'eau programmées (obligatoire)	100 %	100 %	99,5 %	90 %
Facturation	Relève (obligatoire)	99 %	96 %	100 %	90 %
Réclamations clients	Réclamations écrites (obligatoire)	96 %	83 %	72 %	80 %

Exemple : l'objectif concernant l'attente est de répondre à 80% des appels en moins de dix secondes. 84% des appels ont été pris en moins de dix secondes en octobre, 88% en novembre et 89% en décembre.

Tableau 33 : extrait du tableau de bord 2010

Une synthèse annuelle est publiée, elle permet de mesurer l'évolution des résultats sur six ans. Un extrait concernant les années 2007 à 2010 présenté dans le tableau suivant, l'intégralité des informations (2004 à 2010) figure en annexe 6.

Indicateurs		Résultats 2010	Résultats 2009	Résultats 2008	Résultats 2007	Objectif fixé
Accueil téléphonique	temps d'attente	84%	83%	71%	81%	80%
	identification/courtoisie	99%	98%	95%	100%	95%
Traitement de la demande écrite		95%	98%	96%	98%	80%
Traitement de la demande verbale		80%	81%	99,76%	99,80%	80%
Réalisation de branchements		90%	98%	90%	91%	80%
Coupures programmées		97%	94%	99%	98%	90%
Coupures non programmées		100%	100%	100%	100%	90%
Relève		98%	97%	96%	98%	90%
Remise en eau		99%	99%	99,9%	99,7%	90%
Traitement des réclamations clients écrites		91%	94%	97%	94%	80%

Exemple : l'objectif concernant l'attente est de répondre à 80% des appels en moins de dix secondes. Cet objectif a été largement atteint en 2010 puisque 84% des appels ont été pris en moins de dix secondes. Cela a également été le cas en 2009 (83%) et en 2007 (81%), mais pas en 2008 (71%).

Tableau 34 : comparatif des résultats annuels concernant les indicateurs de la qualité de service

De plus, chaque année, un bilan est adressé aux abonnés avec leur quittance. Il comporte des informations sur la qualité du produit (les résultats des analyses chimiques et bactériologiques réalisés par l'Agence régionale de santé (ARS)). Il informe également les usagers sur le respect des engagements concernant la qualité de service.

Le temps de réponse à vos courriers

En 2009, nous avons répondu à 88% de vos courriers dans un délai de 10 jours calendaires, dont 51% sous 5 jours.

Le temps de prise en charge de vos appels téléphoniques

En 2009, 83% de vos appels ont été pris en charge en moins de 10 secondes.

Le respect de la période de relève de votre compteur annoncée sur votre facture

En 2009, 97% des compteurs ont été relevés à la période annoncée.

La réalisation de branchements neufs sous un délai de un mois après retour du devis signé

En 2009, 98% des branchements neufs ont été réalisés dans les délais.

Encadré 31 : les engagements et les indicateurs de qualité de service du bilan 2009

Pour Monsieur V., directeur, la mesure est indispensable car le seul sentiment de bien faire est souvent trompeur. De plus, les indicateurs internes ne suffisent pas.

« Des fois on croit bien faire et on ne fait pas bien. C'est pour ça qu'il faut absolument mesurer et faire un indicateur, mais ce n'est pas fini, il faut aussi savoir ce que ressent l'utilisateur et pour ça, il faut faire une enquête et on a fait des cartes T. » (Monsieur V., directeur)

Pour lui, il est donc nécessaire d'interroger l'utilisateur sur son « ressenti », sa perception de la qualité.

3.2.2.2. La nécessité de mesurer la qualité de service perçue par l'utilisateur

Des enquêtes de satisfaction sont réalisées tous les trois ans. Elles sont réalisées en interne, à l'aide de cartes T sur lesquelles le répondant coche la réponse de son choix.

« Avec les cartes T, on cible pendant 3 mois tous les gens qui ont eu affaire à nous. C'est pas cher et très ciblé. A mon avis on sait vraiment ce que les gens pensent. La première a eu lieu en 2004. » (Monsieur V., directeur)

Le directeur a choisi ce système car il est simple et peu coûteux. Il existe quatre versions de la carte T, elles concernent :

- l'accueil téléphonique,
- la réponse écrite à la demande de l'utilisateur,
- le numéro d'urgence 24H/24 (en dehors des heures d'ouverture),
- l'accueil dans les bureaux de la direction.

Chacune comprend des questions (de 4 à 10 selon la carte) relatives à la satisfaction de l'utilisateur par rapport à la qualité de service, dont certaines s'intéressent directement (le temps est présent dans la formulation) ou indirectement au temps (le temps n'est pas présent dans la formulation). Les secondes vont concerner l'origine d'une perte de temps : la facilité à trouver le numéro de téléphone, la facilité à joindre le technicien, la clarté des documents remis, la nécessité de recontacter le service pour obtenir des informations supplémentaires, etc. En effet, le fait de devoir réitérer son appel à un correspondant qui ne répond pas est source

de perte de temps et d'insatisfaction pour l'utilisateur. L'exemple de la carte T relative aux demandes écrites est présenté dans le tableau suivant.

Concernant LA REPONSE ECRITE A VOTRE DEMANDE, vous êtes :	Très satisfait	Plutôt satisfait	Plutôt insatisfait	Très insatisfait	Ne se prononce pas
Des délais de réponse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De la clarté de la réponse et des informations apportées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Globalement, êtes-vous satisfait du service ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avez-vous eu besoin de nous contacter pour des explications supplémentaires ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non				
Commentaires :					

Tableau 35 : questionnaire figurant sur la version "réponse écrite à votre demande" de la carte T

Dans toutes les catégories (accueil téléphonique, accueil physique, réponse écrite, numéro d'urgence), les résultats de l'enquête 2008 sont excellents (cf. annexe 7).

En ce qui concerne les délais de réponse écrite, 97% des usagers se déclarent satisfaits.

REPONSE ECRITE A VOTRE DEMANDE											
nombre de réponse =34 nombre de questionnaires envoyés = 92 soit un taux de réponse de 37%											
De la réponse à votre courrier, êtes-vous satisfait :	<i>Très satisfait</i>	<i>Plutôt satisfait</i>	<i>Plutôt insatisfait</i>	<i>Très insatisfait</i>	<i>Ne se prononce pas</i>						
Des délais de réponse	41%	56%	0	3%	0						
De la clarté de la réponse et des informations apportées	42%	49%	3%	3%	3%						
Globalement êtes-vous satisfait du service ?	31%	54%	6%	6%	3%						
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>OUI</th> <th>NON</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Avez-vous eu besoin de nous contacter pour des explications supplémentaires ?</td> <td>44%</td> <td>56%</td> </tr> </tbody> </table>							OUI	NON	Avez-vous eu besoin de nous contacter pour des explications supplémentaires ?	44%	56%
	OUI	NON									
Avez-vous eu besoin de nous contacter pour des explications supplémentaires ?	44%	56%									

Tableau 36 : résultats de l'enquête sur la réponses écrite à une demande

Les usagers qui ont mis un commentaire libre ont principalement profité de cette occasion pour émettre un avis sur un aspect autre que la qualité de service : le prix de l'eau. Les seuls commentaires véritablement liés à la qualité de service ont concerné les appels d'urgence. Ils sont relatifs à la rapidité d'intervention et témoignent de son importance dans la satisfaction de l'utilisateur.

Commentaires :

- « L'intervention a eu lieu un dimanche après-midi sans problème. Merci et bravo. »
- « Nous sommes tombés en panne un samedi et la réparation a été faite dans l'heure suivante. »
- « Nous avons dû appeler en urgence à 18h car les ouvriers qui avaient coupé l'eau pour des travaux dans la rue avaient oublié de nous rebrancher. Ils sont venus rapidement (1h) pour rebrancher. »
- « Suite à mon appel pour une fuite avant le compteur nous avons été satisfaits de l'intervention. »

Encadré 32 : commentaires d'utilisateurs concernant la réponses écrite à une demande

Face à un usage aussi développé et complet de techniques et d'outils de contrôle, nous nous sommes interrogée sur leurs effets sur le personnel.

3.2.2.3. *L'indicateur, facteur de motivation ou source de mal-être pour le personnel ?*

L'usage d'outils comparables à ceux du secteur privé peut provoquer des réticences de la part du personnel. Étonnamment, ce n'est pas la référence aux entreprises privées qui ressort des rares critiques émises, mais plutôt à une économie administrée et bureaucratique telle que l'économie soviétique.

« A chaque fois que je veux afficher les résultats, il y a toujours quelqu'un qui me dit : « c'est comme en URSS ». C'est toujours le plus mauvais [service] qui ne veut pas qu'on affiche. On affiche par service. » (Monsieur V., directeur)

Ces critiques sont rares car la direction a fait d'importants efforts de communication afin de favoriser l'appropriation des outils par les salariés. C'est principalement le besoin de reconnaissance, l'envie de voir son travail estimé à sa juste valeur, qui a facilité cette appropriation et génère d'excellents résultats. Pour le directeur, c'est très motivant d'avoir des objectifs et de communiquer sur les résultats.

« Il y a eu peu de réticences lors de la mise en place des indicateurs. J'ai beaucoup communiqué. Lorsqu'on a mis en place la certification je leur ai dit que leur travail serait reconnu comme dans le privé, alors là, les mecs, on pouvait les envoyer à l'abattoir. La parole, c'est incroyable, avoir une communication, avoir les arguments qui vont les toucher. A partir du moment où vous leur mettez un label qui prouve qu'ils font bien leur travail, ils sont demandeurs de ça. Le boulot du chef, c'est donner du sens à l'action. » (Monsieur V., directeur)

Pour le directeur, il faut utiliser une « idée » qui permet de faire du « management » (au sens de diriger du personnel). Il précise qu'« actuellement, c'est la qualité, mais demain cela peut être autre chose, le développement durable par exemple. »

Monsieur V. est conscient du fait qu'il faut veiller à ne pas aller trop loin dans le contrôle car ce qui est motivant peut devenir source de mal-être. Il réfléchit

actuellement à la construction d'un indicateur destiné à mesurer le bien-être au travail. Pour lui, il ne s'agit pas de faire du sentiment (ou d'être dans une démarche de responsabilité sociale), mais de bien gérer son « entreprise ».

« Je m'interroge, jusqu'où on peut aller pour que les personnes soient encore bien dans leur boulot. On mesure beaucoup de choses et on est dans des systèmes qui nous conduisent à être de plus en plus productifs, mais jusqu'où on peut aller pour ne pas casser le personnel ? J'aurais besoin d'indicateurs de satisfaction des acteurs parce que s'ils sont mal, on a tout perdu. Il faut un système où ils produisent le maximum en étant bien dans leur boulot, en étant heureux. Pour ça, il faudrait qu'on ait des indicateurs. On pourrait y mettre le nombre de visites à l'assistante sociale, taux d'absentéisme ... mais il faudrait agglomérer tout ça, le médecin du travail ... » (Monsieur V., directeur)

Cette bonne gestion ne se limite pas à réduire les délais pour améliorer la qualité de service et la valeur pour l'utilisateur, elle doit permettre de le faire tout en maîtrisant les coûts.

3.2.3. Gérer le temps et maîtriser les coûts

Réduire les délais de réponse et d'intervention engendre des coûts supplémentaires, pour le directeur :

« Il a fallu écrire des procédures de réalisation des tâches, et des procédures de contrôle. Ça coûte un peu plus cher mais ça s'absorbe, on optimise. Mais on ne peut pas dire que ça coûte moins cher. Mais avec le temps, on rentre dans une spirale vertueuse, c'est sûr au début ça coûte 2 à 3% plus cher, mais après vous en avez des bénéfiques. » (Monsieur V., directeur)

Pour lui, la régie des eaux et de l'assainissement doit être gérée comme une entreprise. Des coûts sont calculés afin de pouvoir se comparer aux sociétés privées du même secteur. Afin d'assurer un meilleur service, il faut plus d'agents sur le terrain que le privé. Cela permet de respecter les engagements de délais et d'intervenir y compris le week-end et en dehors des heures d'ouverture du service. Malgré cela, les coûts de la distribution de l'eau (sur la partie soumise à

concurrence, « *privatisable* » selon l'expression de M. V.) demeurent inférieurs à ceux des entreprises privées car ce personnel supplémentaire est également utilisé à réaliser des travaux en régie¹⁵⁹ :

« Pour le coût de distribution, la partie privatisable, on est nettement moins cher que le privé. Je prouve comme ça qu'on n'est pas privatisable car on est moins cher et on fait un meilleur service (on intervient en dehors des heures d'ouverture). Nous on répare le dimanche, car on a plus de personnel. Pour être moins cher, on fait des travaux en régie, réalisés par nos agents. Les travaux neufs viennent en déduction des coûts de fonctionnement et ça, cela abaisse mon coût. En plus, comme ça, on réalise nos travaux en autofinancement. Le coût du personnel est affecté à un autre centre de coûts. J'ai copié, tout simplement. Je sais combien ça coûte dans le privé, et c'est au privé que je me compare. Je n'ai pas pu travailler avec d'autres villes, ils ne veulent pas communiquer leurs coûts. » (Monsieur V., directeur)

Il est donc essentiel de mettre en place des plannings de travail des agents afin d'organiser au mieux les travaux en régie et les interventions suite aux demandes des usagers. Cela permet d'éviter les « *temps morts* », inutiles et coûteux. Le directeur aimerait aller plus loin au niveau de la programmation du travail. Il souhaiterait optimiser les déplacements, ce qui accroîtrait la productivité et réduirait encore les coûts. Toujours dans cette optique, Monsieur V. souhaite mettre en place un indicateur de productivité.

*

* *

L'étude de *l'accueil du public* et de la *gestion de la demande* nous a permis de suivre les débuts d'une démarche d'amélioration du service rendu à l'usager, tandis que celle de la direction de l'eau et de l'assainissement nous a fait découvrir une organisation aux résultats reconnus, engagée depuis plus d'une dizaine d'années dans la recherche de la performance et l'amélioration de la qualité de service.

¹⁵⁹ Les travaux en régie concernent les gros travaux, inscrits en investissement, que la collectivité réalise elle-même. Ils peuvent être assimilés à la notion de *production immobilisée* issue de la comptabilité privée.

Cette recherche intervention témoigne du fait que la question du temps de l'utilisateur est au cœur de la qualité de service. Gérer le temps du bénéficiaire du service est donc un élément essentiel pour une organisation qui souhaite accroître la valeur pour l'utilisateur et donc améliorer son efficacité.

Elle a également mis en évidence que, lorsque l'on veut améliorer la valeur pour l'utilisateur, il faut la mesurer. Au cœur du contrôle de gestion (Meyssonier, 1999), cette mesure ne peut se limiter à l'usage d'indicateurs internes de la qualité servie, elle doit également prendre en compte l'avis de l'utilisateur afin d'évaluer la qualité perçue de la prestation délivrée. Cette consultation doit prendre en compte les attentes de l'utilisateur, la qualité attendue, pour y répondre au mieux en évitant les pièges de la sur-qualité et les dépenses inutiles qui en découlent.

L'amélioration de la performance nécessite de « dépasser les barrières fonctionnelles et disciplinaires » (Naro, 1998, p.58). En effet, elle intéresse à la fois le contrôle de gestion, le marketing, mais également les ressources humaines, la création de valeur pour l'utilisateur étant un important facteur de motivation.

Nous allons maintenant présenter les résultats issus du second volet de notre recherche. Cette étude comparée des pratiques de cinq municipalités innovantes nous a permis de comprendre en quoi la gestion du temps contribue à accroître l'efficacité des processus.

Synthèse chapitre 4

Les usagers des services publics municipaux ont des attentes en matière de gestion du temps. Cette demande est souvent confondue avec les notions de proximité et de simplification des démarches. Si les usagers réguliers (les familles) sont très demandeurs de gain de temps, cette demande est partagée par une part importante des usagers, quel que soit leur âge, leur situation (en activité ou pas) et leur catégorie socioprofessionnelle.

La délivrance de la prestation ne suffit pas. La qualité fonctionnelle de processus est essentielle à la satisfaction des usagers et donc à leur perception de la qualité de service. Le temps y occupe une place importante, qu'il s'agisse d'accueil physique ou téléphonique, de courrier ou d'intervention technique. Cependant, il ne contribue pas à la satisfaction des usagers de la même manière selon l'étape de la relation de service, de plus l'état de besoin (Dubé-Rioux *et al.*, 1989) accroît les attentes temporelles. En effet, pour les demandes de médiation, la rapidité de réponse et d'intervention est un *élément clé* (Llosa, 1997).

Les deux derniers exemples témoignent de la nécessité de contrôler l'efficacité de l'organisation. La mesure interne de la *qualité servie* ne suffit pas. Elle doit être complétée par la mesure de la *qualité perçue* par les usagers. Il est également nécessaire d'interroger les usagers sur leurs attentes (*qualité attendue*) afin d'y répondre correctement et d'éviter les pièges de la *sur-qualité*, coûteuse et inutile. Cette démarche ne sera pas complète si le prestataire ne s'interroge pas sur la qualité qu'il souhaite offrir (*qualité voulue*) et donc, dans le cas présent, sur sa mission de service public.

Cette recherche d'efficacité ne peut se faire sans réflexion sur le coût du service. Celle-ci est facilement réalisable dans un service public industriel et commercial (SPIC) qui fait l'objet d'une régie. Dans les services publics administratifs (SPA), les choses sont plus complexes.

Enfin, si la recherche de l'efficienc e peut parfois provoquer du mal-être chez le personnel et contribuer à empêcher le travail, elle peut également être un facteur de motivation.

Chapitre 5 :

L'étude des modalités de gestion des temps dans cinq mairies innovantes

La recherche intervention menée à S a mis en évidence que la gestion du temps de l'utilisateur est un facteur de qualité de service, donc d'efficacité.

Nous avons ensuite cherché à comprendre comment des services municipaux peuvent s'organiser pour délivrer des prestations en tenant compte des attentes temporelles de leurs usagers, mais également de leurs contraintes propres. Ce second volet s'intéresse donc aux liens entre gestion opérationnelle du temps et efficacité.

Pour cela, nous avons réalisé une étude des pratiques développées en matière de temps et de délais dans cinq grandes villes innovantes. Basée sur des périodes d'observation non-participante, des entretiens et l'étude de documents, celle-ci nous a permis d'analyser le mode de délivrance de trois prestations municipales : l'établissement d'un passeport biométrique, le prêt de documents en bibliothèque et l'accueil téléphonique de premier niveau. Malgré d'importantes différences au niveau du mode de délivrance et de la nature du service, nous avons mis en évidence d'étonnantes similitudes relatives à la gestion du temps, notamment la nécessité de gérer conjointement le temps des usagers et le temps du personnel municipal.

1. L'établissement d'un passeport

D'apparence simple, cette prestation nécessite une attention particulière quant à aux délais. S'il existe quelques différences au niveau de l'organisation de la délivrance de la prestation, nous verrons qu'au sein des différentes mairies étudiées les mêmes principes d'action sont évoqués pour gérer le temps et réduire les délais.

1.1. Une organisation rigoureuse pour gérer efficacement le temps

L'établissement d'un passeport présente des spécificités qui nécessitent une gestion du temps plus importante que pour d'autres activités liées aux compétences obligatoires des communes. L'organisation de son processus est donc très rigoureuse et s'appuie sur l'usage d'outils de gestion des temps et des délais.

1.1.1. Les particularités de cette prestation

Cette prestation présente des particularités qui lui sont propres. En effet, comme toute prestation régaliennne, elle implique que les agents municipaux qui la réalisent aient une connaissance approfondie et actualisée des règles de droit qui la régissent. Les évolutions sont nombreuses, les mises à jour doivent donc être régulières. Ils doivent, à ce titre, respecter une procédure très normée.

Cependant, l'établissement d'un passeport présente certaines spécificités. Contrairement à la délivrance et à l'établissement d'actes d'état civil (de naissance, de décès), elle fait intervenir deux services publics¹⁶⁰ : la mairie et les services centraux de l'Etat. L'utilisateur n'est pourtant en contact qu'avec le premier, auprès duquel il fait sa démarche et vient retirer son passeport. L'intervention de ces deux acteurs (mairie et services centraux de l'Etat) nécessite une parfaite coordination des opérations.

Si l'établissement d'une carte nationale d'identité implique également cette double intervention, c'est au passeport que nous nous intéressons car il nécessite une gestion plus rigoureuse du temps pour deux raisons. Les demandes de passeports connaissent une saisonnalité importante liée à la préparation des voyages. Ainsi elles sont plus nombreuses au printemps, à l'approche des vacances d'été. De plus, l'introduction du passeport biométrique a généré d'importantes files d'attente et l'allongement des délais de traitement. Pour Madame L., directrice du service des prestations administratives : « *au début on a été submergé. Il y en a qui ont fait plus de deux heures d'attente et d'autres qu'on a invité à partir sans le passeport.* »

Pour ces raisons, la plupart des mairies de grandes villes ont cherché à maîtriser les temps et les délais pour cette prestation. Nous allons donc présenter l'organisation du processus de délivrance de passeport.

1.1.2. L'organisation du processus

Pour faire réaliser un passeport, il est donc nécessaire de se rendre dans une mairie (mais pas nécessairement dans sa mairie de résidence, depuis la mise en circulation du passeport biométrique). La mairie assure le travail de *front office*, le contact avec l'utilisateur. Elle constitue le dossier qu'elle transmet ensuite aux services de l'Etat. Nous ne nous intéressons qu'aux opérations gérées par les services municipaux.

¹⁶⁰ C'est également le cas pour l'établissement d'une carte nationale d'identité.

Pour l'utilisateur, le processus peut être découpé en quatre grandes étapes :

- Etape 1 : l'attente avant la prise en charge au guichet ;
- Etape 2 : la prise en charge au guichet (opérations de *front office*) ;
- Etape 3 : la réalisation du document par les services de l'Etat ;
- Etape 4 : le retrait du passeport en mairie.

Seules les étapes 1, 2 et 4 sont gérées par les mairies. Parmi les villes que nous avons étudiées (B, C et E)¹⁶¹, il existe très peu de différences dans le déroulement du processus, et celles-ci se trouvent uniquement en amont de la première étape. En effet, certaines mairies ont mis en place un système de réservation pour cette prestation.

B et D proposent un système double : dans certaines mairies (ou sur certains créneaux horaires) le rendez-vous est obligatoire, dans d'autres mairies (annexes, d'arrondissement ...) le système repose sur la file d'attente simple, avec gestionnaire de file d'attente. L'utilisateur peut ainsi choisir en fonction de ses contraintes la solution qui lui convient le mieux. E n'a pas fait ce choix, il n'est pas possible de prendre rendez-vous pour réaliser cette démarche.

	B	C	E
Etablissement et dépôt du dossier sur rendez-vous	Dans certaines mairies d'arrondissement	En mairie centrale uniquement	Non

Tableau 37 : organisation liée à l'établissement d'un passeport (mairies B, C et E)

Dans la deuxième phase du processus, l'utilisateur réalise sa démarche auprès d'un agent. Celui-ci vérifie la photographie du demandeur¹⁶² ainsi que les informations du dossier à l'aide des pièces justificatives, scanne l'ensemble (dossier, photo et pièces justificatives) et relève les empreintes du demandeur à partir de la station biométrique. Il envoie ensuite l'ensemble du dossier par voie électronique à la préfecture. Un récépissé est remis au demandeur. Celui-ci est informé du délai probable de délivrance (annoncé par la préfecture).

La mairie n'est pas une simple « boîte à lettres » comme certains pourraient le penser. Le déroulement des opérations de *front office* est très codifié, mais comme il existe de

¹⁶¹ Nous n'avons pas étudié la délivrance de passeport à A car, dans cette ville, c'est la police et non la mairie qui délivre les passeports. En ce qui concerne D, les responsables du service concerné n'ont pas souhaité répondre à nos questions.

¹⁶² Lors de notre enquête de terrain, les agents pouvaient prendre eux-mêmes la photo du demandeur. Actuellement, ce n'est plus le cas.

nombreux cas particuliers (notamment sur l'obtention de la nationalité française), l'agent a une responsabilité importante dans cette étape. Des compétences précises et actualisées sont nécessaires. En effet, il ne s'agit pas uniquement du dépôt d'un dossier mais d'un véritable travail de *front office* où l'agent doit vérifier que toutes les pièces nécessaires sont fournies et que la photo correspond aux exigences règlementaires. Il doit s'assurer que le dossier ne va pas être rejeté par les services de l'Etat. Dans ce cas, les démarches seraient rallongées pour l'utilisateur, ce qui causerait du mécontentement. De plus des rejets de dossiers trop nombreux engendrent des dépenses importantes pour la municipalité. C'est pour ces deux raisons que, depuis 2007, la ville B a mis en place un protocole avec la préfecture visant à baisser son taux de retour.

En ce qui concerne l'élaboration proprement dite du passeport, elle n'est pas gérée par les mairies, mais par les services de l'Etat. Le délai de délivrance réel est souvent bien plus court que ce qui est annoncé par la Préfecture.

Dans toutes les villes étudiées, le retrait du passeport se passe de la même manière. Dès réception d'un paquet de passeports, les agents municipaux scannent le code barre figurant sur le lot. Cela déclenche automatiquement l'envoi d'un *sms* par les services de l'Etat informant l'utilisateur de l'arrivée de son passeport en mairie. Celui-ci peut alors se rendre à la mairie où ses empreintes sont relevées pour une nouvelle vérification. Son nouveau passeport lui est remis après signature devant l'agent. Il rend l'ancien le cas échéant. Même dans les endroits où il est nécessaire de prendre rendez-vous pour le dépôt du dossier, les retraits sont réalisés sans rendez-vous. Une station biométrique est alors réservée pour cette dernière opération. Nous avons représenté les différentes étapes de ce processus grâce à un logigramme. Une représentation plus détaillée figure en annexe 8.

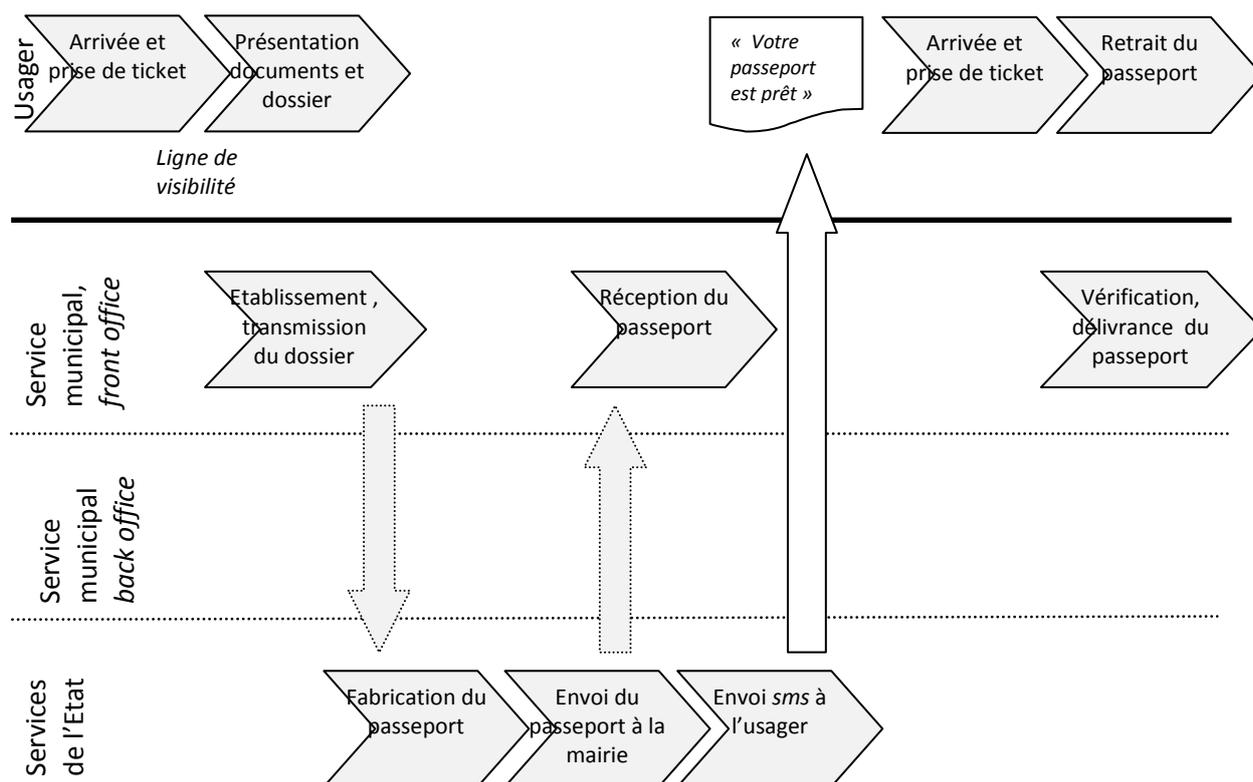


Figure 12 : logigramme du processus d'établissement et de délivrance d'un passeport

1.1.3. Les outils de la gestion du temps

Toutes les mairies étudiées utilisent un gestionnaire de files d'attente. Cet « *outil managérial* » (expression utilisée par la directrice du service des mairies annexes de B) permet à la fois de gérer l'attente en temps réel par un système de tickets, et de fournir des statistiques très détaillées sur la fréquentation et les délais d'attente (cf. annexe 9). Parmi les trois villes étudiées (B, C et E), une seule, B, exploite de manière systématique les données. Une extraction est faite chaque semaine vers Excel afin de connaître la fréquentation pour chaque journée et pour chaque heure, la répartition des visites selon la nature de la demande

Des informations très précises sur les temps sont données par ce logiciel. Elles concernent les temps d'attente pour chaque demande ou par agent (temps d'attente moyen, temps d'attente maximal par demande, pourcentage d'attentes supérieures à 20 minutes, nombre d'attentes abandonnées, répartition par heure) et les délais de délivrance de la prestation par agent, par demande (temps d'entretien moyen,

entretiens supérieurs à 10 minutes). Mais les responsables regardent ces chiffres avec prudence car les situations des usagers peuvent provoquer des écarts très importants au niveau de la durée de prise en charge.

La directrice des mairies annexes de B précise qu'il est possible d'utiliser « *des méthodes du privé* », mais qu'il est nécessaire de « *redonner du sens à l'action* » en rappelant les missions et les valeurs du service public.

1.2. Les principes de la gestion des délais pour l'établissement d'un passeport

Nos entretiens dans les différentes villes étudiées nous ont permis de dégager quatre grands principes de la gestion des délais dans le cadre de l'établissement d'un passeport : adapter les capacités de production aux flux et inversement, éviter les répétitions, simplifier les démarches et les procédures, dématérialiser et automatiser.

1.2.1. Adapter les capacités de production aux flux et inversement

Interrogés sur la gestion des files d'attente, tous les responsables que nous avons rencontrés ont confirmé l'importance de l'adaptation des capacités de production aux flux d'usagers, flux qui peuvent parfois être très importants. Il est possible d'agir sur l'offre, son positionnement (adapter les horaires) et son dimensionnement¹⁶³ (adapter les capacités de production, le nombre de guichets ouverts), mais également sur la demande, le flux d'utilisateur.

Les flux ne sont pas identiques tout au long de la journée. Ils dépendent des contraintes des usagers. Toutes les municipalités étudiées cherchent à adapter leurs horaires d'ouverture aux disponibilités des usagers. Ainsi, elles déplacent l'offre de manière à ce qu'elle corresponde à la demande. C'est pour cette raison qu'elles fonctionnent en journée continue. De plus tous les responsables municipaux rencontrés réfléchissent à l'évolution des horaires de leurs services *formalités administratives* en fonction des spécificités géographiques.

« On est tous conscients que ce n'est pas assez (les horaires). Le samedi matin, c'est blindé, c'est plein, plein. On est conscient qu'on n'a pas des horaires adaptés à la vie des gens. Il faudrait être plus ouvert en fin de journée et le samedi après-midi

¹⁶³ Il s'agit d'une expression très répandue parmi les responsables municipaux interrogés

aussi. Mais tout dépend des territoires parce que certains quartiers sont très résidentiels et les gens quand ils rentrent chez eux, c'est 19h30, donc on ne va pas ouvrir jusqu'à 21h non plus et je pense qu'ils ont autre chose à faire à cette heure-là, ils viendraient plutôt le samedi. Il y en a d'autres qui sont des gros centres urbains de travail et ils font leurs démarches entre midi et deux et ça ne sert à rien d'ouvrir très tard non plus car ils rentrent chez eux en sortant du travail. C'est très difficile cette gestion des amplitudes horaires parce qu'on a fait des test dans certaines mairies en ouvrant plus tard et il n'y avait pas un chat et dans d'autres on nous demande d'ouvrir dès 7h30 pour faire ses démarches avant d'aller au travail. Donc c'est très délicat. » (Madame A., responsable du service des mairies d'arrondissement de B)

Au sein de la mairie de C, une réflexion est également en cours sur une fermeture plus tardive un jour par semaine.

Afin de réduire les temps d'attente, il est nécessaire d'agir sur les capacités de production, sur le dimensionnement, c'est-à-dire sur le nombre d'agents de *front office* qui peuvent traiter la demande. Grâce aux statistiques issues du logiciel de gestion de files d'attente, il est possible de faire des prévisions. Cette gestion en amont permet donc d'anticiper les flux et d'adapter les capacités en mettant plus d'agents quand c'est nécessaire.

De plus, dans les mairies d'arrondissement de B, les responsables s'appuient en temps réel sur les chiffres de la fréquentation disponibles sur leur console de supervision pour ouvrir de nouveaux guichets en cas d'affluence. Des agents qui réalisent de tâches de *back office* sont basculés en *front office* pour limiter l'attente.

« Les managers se servent beaucoup du logiciel de files d'attentes pour ouvrir et fermer les guichets en fonction de l'affluence et réduire les temps d'attente. Ils basculent des agents qui sont sur un autre pôle, c'est possible du fait de leur polyvalence. » (Madame A., responsable du service des mairies d'arrondissement de B)

Mais il est parfois impossible d'accroître le dimensionnement. Dans ces situations, il est toutefois possible de déplacer la demande, notamment par la mise en place de rendez-

vous. C'est une solution qui est mise en place à B, dans certaines mairies, et à C, en mairie centrale.

« Ce qui nous a contraints à mettre les rendez-vous, c'est le nombre de stations biométriques. En mairie centrale, on a dix-huit postes de travail. Avant les dix-huit pouvaient faire des passeports. Avec le passeport biométrique on est passé de dix-huit à cinq car on n'a que cinq stations biométriques. Si tous nos guichets étaient équipés, on n'aurait pas mis de rendez-vous.

Résoudre une équation comme ça je ne sais pas faire. Il faut donc programmer des rendez-vous. » (Madame L., directrice du service des prestations administratives de C)

En permettant aux personnes qui ne souhaitent pas prendre rendez-vous de réaliser leur passeport dans une mairie de quartier, les responsables de la ville de C ont trouvé un autre moyen de déplacer la demande. Les usagers qui souhaitent réaliser cette démarche le jour même doivent donc se rendre dans un lieu moins central, où l'affluence est moindre. Pour Madame L. *« la cohabitation des deux systèmes permet de satisfaire tous les usagers ».*

Certains responsables municipaux ne souhaitent pas mettre en place ce système de réservation. C'est le cas à B où le maire d'un arrondissement estime que lorsque les gens viennent dans sa mairie, ils repartent avec une prestation et non un rendez-vous. Il a cependant été contraint à mettre en place un système de réservation le jeudi en fin d'après-midi (lors de la nocturne hebdomadaire) car l'affluence est vraiment très importante.

Pourtant, les usagers ne perçoivent pas ce système comme une contrainte, les responsables que nous avons rencontrés n'ont jamais recueillis de réclamations et de plaintes à ce sujet.

« On a fait une enquête auprès des usagers au sujet des passeports. Leur vision de la chaîne de production. Globalement ils sont satisfaits. Et par rapport au rendez-vous, ils ne sont pas mécontents. » (Madame L., directrice du service des prestations administratives de C)

1.2.2. Eviter les répétitions

Le fait d'éviter les répétitions (démarches multiples pour un même objet) permet de faire gagner du temps à l'utilisateur, mais également à la collectivité.

Ainsi l'envoi d'un sms pour annoncer l'arrivée du passeport en mairie évite à l'utilisateur de se déplacer inutilement et pour la mairie, cela réduit le flux d'utilisateurs à accueillir.

Les personnes qui ne disposent pas de téléphone portable peuvent consulter le site internet du ministère de l'intérieur qui fait état de l'avancement de leur démarche. De plus ils sont informés dès le dépôt de leur dossier du délai de délivrance prévu par la préfecture.

Les erreurs lors de l'établissement du dossier sont une autre source de répétitions des demandes. En effet, le droit de la nationalité est très complexe. Il n'est pas rare que les utilisateurs se trompent en remplissant leur dossier. Il est donc indispensable que les agents prennent le temps d'expliquer, de poser les questions nécessaires, de procéder aux vérifications nécessaires afin d'éviter les rejets par la préfecture qui allongent le délai total de délivrance.

« Il faut prendre le temps au début avec l'utilisateur pour éviter que le dossier soit rejeté derrière. Le droit est tellement complexe qu'il y a des chances qu'on se rate si on ne prend pas le temps. » (Madame A., responsable du service des mairies d'arrondissement de B)

L'étude des causes de retour permet également de réduire le nombre d'erreurs et donc de rejets des dossiers. La ville B a signé un protocole avec la préfecture afin d'assurer ce suivi. Celui-ci a permis de faire baisser de manière drastique les rejets et les coûts qu'ils induisent.

« On a mis en place un protocole avec la préfecture pour suivre les causes de retour. Chaque mois on sait les causes de retour. Ça permet de savoir pourquoi et ça permet de s'améliorer.

Depuis 2007, le taux de retour est compris entre 1% et 5%. Ce suivi qualité permet de gagner du temps pour l'utilisateur et pour la collectivité. On investit plus de temps au départ mais au final on en gagne sur la totalité. On est à 32 000 passeports par an. Vous imaginez si on était à 10% de retour, vous imaginez le temps perdu pour

tout le monde !» (Madame A., responsable du service des mairies d'arrondissement de B)

1.2.3. Simplifier les procédures

Tous les responsables rencontrés ont évoqué la simplification des démarches et des procédures. Dans leur esprit, elle n'a pas comme unique but d'améliorer la satisfaction des usagers. Elle doit également permettre de faire disparaître les tâches inutiles pour les services municipaux et économiser du temps d'agent.

« Il y a des mesures de simplification qui ont commencé à porter leurs fruits. Par exemple, apporter moins de preuves en termes d'état civil ou de nationalité. Avant on demandait des copies intégrales pour quasiment tout. Ça veut dire demander sa copie dans une mairie, voire dans un pays étranger, c'était parfois le parcours du combattant. Le droit de la nationalité étant tellement complexe on demandait plein de pièces pour pouvoir établir la preuve de la nationalité.

Et là depuis un an, il y a une circulaire qui dit que quand il s'agit d'un renouvellement d'une pièce ou que la personne présente une pièce d'identité sécurisée autre, on ne demande plus de copie intégrale ou d'extrait d'acte. Ça facilite grandement les choses, mais ça met du temps à se mettre en place. La loi de simplification de 2000 qui a supprimé les fiches d'état civil, très clairement, ça a généré un gain de temps énorme dans les mairies. Avant c'était infernal.»
(Madame A., responsable du service des mairies d'arrondissement de B)

1.2.4. Dématérialiser et développer les services à distance

La dématérialisation permet de faire gagner du temps lors de la transmission des dossiers de demande de passeport. Actuellement, il n'est pas possible de faire l'intégralité des démarches nécessaires à l'établissement de son passeport par internet ou sur un automate. En revanche, il est possible d'obtenir un acte d'état civil¹⁶⁴ par ce biais.

¹⁶⁴ Un extrait d'acte de naissance avec filiation de moins de 3 mois est nécessaire si le demandeur ne possède ni passeport ni carte nationale d'identité sécurisée. De plus, si le justificatif d'état civil ne suffit pas pour démontrer la nationalité un justificatif de nationalité française lui sera demandé.

Mais, si la dématérialisation et les services par internet font gagner du temps à l'utilisateur, ils engendrent actuellement beaucoup de travail en *back office* pour les mairies.

« À long terme, à un an ou deux, les démarches par internet vont permettre de gagner du temps. C'est bien pour l'utilisateur. Mais pour nous, c'est moins de travail en présentiel mais c'est le double en travail arrière, c'est deux fois le temps qu'on met habituellement. Actuellement internet nous coûte entre deux à trois fois plus cher en temps d'agent (et en argent) : il faut vérifier les informations, éditer un courrier d'accompagnement, le faire signer, le mettre sous pli et l'affranchir. En plus il y a beaucoup d'erreur de saisie par l'utilisateur.

Actuellement il n'y a pas de communication entre les logiciels, il faut donc faire de la saisie entre les deux. Pour l'utilisateur c'est beau mais derrière, pour nous, c'est Tintin chez les soviets. On pédale ! C'est très bien pour l'utilisateur, il gagne du temps mais la gestion du temps n'est pas la même des deux côtés. Bientôt, on pourra consulter l'état civil par voie dématérialisée. Mais l'investissement nécessaire important : très peu de bases actualisées, tout va devoir être retapé. A terme, tout sera dématérialisé, on gagnera beaucoup de temps, on pourra mettre des agents dans les hôpitaux pour les déclarations de naissance. Je rêve de mettre ça en place avec des tablettes numériques pour éviter la double saisie (ou la triple). »
(Madame A., responsable du service des mairies d'arrondissement de B)

Mais pour les responsables municipaux, tout n'est pas automatisable. Un accompagnement est nécessaire pour certains publics et pour certaines prestations complexes où l'intervention d'un agent est indispensable.

« On a peu de prestations assez simples pour être automatisées. On a des obligations réglementaires qui font qu'il y a une intervention systématique. On n'a pas de prestations sans intervention humaine. Attention à ne pas perdre de vue l'accompagnement que doit apporter le service public aux usagers.

Il ne faut pas enlever les guichets, pour les personnes âgées, les étrangers qui ne maîtrisent pas bien la langue ou dont la situation est complexe. Vous n'imaginez pas le nombre de gens qui ne connaissent pas le nom de leur mère. Et les cases pour la nationalité : est-ce une obtention par mariage ? Par naissance ? Par double droit du sol ?

Laisser ça aux gens sur internet, moi je rigole. Il faudra mettre uniquement les prestations accessibles. Il faudra aussi un gros travail managérial pour accompagner la mutation chez les agents. » (Madame A., responsable du service des mairies d'arrondissement de B)

Nous allons maintenant nous intéresser à une prestation municipale qui ne relève pas des compétences obligatoires des communes : le prêt de document en bibliothèque.

2. Le prêt de documents en bibliothèque

Au sein d'une bibliothèque (ou médiathèque), « *la question du temps est une question centrale* » et « *elle intervient à la fois du côté des agents et du côté du public* » (Monsieur C., Directeur adjoint de la bibliothèque de la ville B, chargé de l'évaluation et de la communication interne). « *La gestion du temps fait partie du quotidien* » du personnel qui y travaille (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque de la ville B). Il existe un « *rythme des emprunts* » (Madame B., directrice de la bibliothèque de D), une saisonnalité des inscriptions.

Elle doit prendre en compte le temps du public (abonnés ou non). Elle doit s'intéresser à l'accessibilité du service et à la question des délais. Pour cela, il est nécessaire de concilier le temps du public et le temps des agents.

2.1. Améliorer l'accessibilité du service

L'accessibilité du service peut être améliorée par l'adaptation des horaires d'ouverture et par la répartition géographique des différents équipements qui composent le réseau de bibliothèque municipale.

2.1.1. Les horaires d'ouverture et répartition géographique

Dans toutes les communes étudiées¹⁶⁵, il existe une volonté d'améliorer l'accessibilité du service. Les quatre villes n'ont pas un équipement unique mais un réseau d'établissements avec un équipement central de grande taille. Ce maillage du territoire permet aux usagers de limiter les temps de trajets pour se rendre dans une bibliothèque. Un autre moyen d'améliorer l'accessibilité consiste à adapter les horaires d'ouverture.

¹⁶⁵ Le responsable du réseau des bibliothèques de A a refusé de participer à notre étude.

Cependant, les choix faits par les quatre villes étudiées pour leur équipement central sont différents.

	B	C	D	E
Total heures d'ouverture	44 heures	44 heures	40 heures	38 heures
Jour de fermeture	Dimanche et lundi	Dimanche	Lundi	Dimanche et lundi
Ouverte le matin	Du mardi au samedi à partir de 10 heures	Mercredi et samedi à partir de 10 heures	Non	Ouverture à 11h mardi, mercredi, vendredi et samedi
Ouverte en nocturne	Non	Non	Mardi jusqu'à 21h	Mardi jusqu'à 22h

Tableau 38 : ouverture de l'équipement central du réseau des bibliothèques (B, C, D et E)

Les responsables de toutes les médiathèques étudiées confirment l'importance de l'adaptation des horaires d'ouverture aux contraintes des usagers.

À la bibliothèque de B, le Directeur adjoint confirme la nécessité d' « offrir du temps aux gens » en adaptant les horaires d'ouverture :

« Un élément de temps qui me paraît absolument central, c'est les horaires d'ouverture, parce qu'en fait en ouvrant quarante-quatre heures par semaine, ce qui est déjà pas mal, on contraint énormément un public qui a des contraintes familiales, des contraintes professionnelles et pour lequel le temps disponible est malheureusement insuffisant car les horaires sont calés sur les horaires de travail des gens : 10 heures à 19 heures, c'est-à-dire que les gens qui travaillent du mardi au samedi de 10h à 19h n'ont aucune chance, absolument aucune, d'entrer dans une des bibliothèques de B.

J'ai une coiffeuse, elle habite à côté de la bibliothèque Mendès-France¹⁶⁶, je lui en parlais, elle m'a dit « je vois souvent des trucs qui ont l'air bien, mais je peux jamais y aller ». Et ça à mon avis c'est le problème d'offrir du temps aux gens, c'est ce qui leur manque le plus.

Donc on essaie de rendre les lieux agréables, des programmations culturelles qu'on essaie de rendre le plus intéressant possible mais il faut qu'on donne le temps pour faire ça. Si on propose une magnifique projection à 14 heures le jeudi, ça n'a aucun intérêt, si, pour les quelques-uns qui sont rentiers ou retraités. C'est

¹⁶⁶ Le nom de la bibliothèque a été changé.

un gros problème.» (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

La directrice de la bibliothèque de D est consciente qu'« *en France, les bibliothèques ne sont pas assez ouvertes* », c'est pour cette raison qu'elle a lancé une grande enquête sur les horaires des bibliothèques en 2010. Cette question est essentielle car pour elle, « *on travaille sur l'accessibilité, mais la première accessibilité, c'est quand c'est ouvert* ». Avec un total d'heures d'ouverture de 40 heures par semaine, cette bibliothèque est globalement moins ouverte que celle des autres villes étudiées.

À la ville C, une enquête d'évaluation a été réalisée en 2008-2009 auprès de 3500 personnes, usagers des bibliothèques ou pas, afin de connaître leurs habitudes de lecture. Cette étude confirme la nécessité d'adapter les jours et horaires d'ouverture. En effet, 31% des usagers les citent parmi les améliorations à apporter de manière prioritaire. De nombreuses critiques portent sur les fermetures durant les périodes scolaires, le midi, avant 19h et le dimanche. À la suite de cette enquête, des décisions importantes ont été prises, notamment l'ouverture en journée continue de toutes les médiathèques, même celles de petite taille. Mais une réflexion plus globale est en cours, peut-être aboutira-t-elle à des modifications plus importantes, par exemple l'ouverture d'une médiathèque le dimanche.

La bibliothèque centrale de D a été la première de France à ouvrir le dimanche. C'était une volonté de son Député-Maire de l'époque, très investi dans les politiques temporelles. De plus, il existe une « *nocturne* » hebdomadaire (fermeture à 21 heures le mardi), comme à E (fermeture à 22 heures le mardi). La fréquentation très importante enregistrée le dimanche ainsi que les résultats de l'enquête de satisfaction confirment la pertinence de cette ouverture dominicale. Décidée dès la conception du projet mais uniquement sur une période correspondant à peu près à l'année universitaire, elle est maintenant appliquée durant toute l'année, à l'exception des deux mois d'été.

« Quand il s'est agi de négocier l'extension de l'ouverture dominicale, la discussion a porté sur les compensations, l'organisation du temps de travail, pas du tout sur le principe. En 2005, les agents étaient arc-boutés contre l'ouverture du dimanche, maintenant ils voient que ça répond à un besoin donc ils ne le contestent pas car ils ont un attachement au service rendu au public. Ce qu'ils craignaient c'est que non seulement il faille travailler le dimanche mais qu'en plus il n'y ait personne. Ils

voient en plus que la fréquentation du dimanche est globalement très agréable, sauf avant les périodes d'examen ; car là il y a un gros problème d'ouverture des BU. Comme c'est fermé le dimanche, les étudiants viennent ici. Il faudrait faire en sorte qu'au moins pendant le mois qui précède les examens elles restent ouvertes le dimanche, parce qu'autrement ici il y a des moments de surchauffe, avec des étudiants qui prennent toutes les places assises y compris dans le pôle jeunesse. » (Madame B., directrice de la bibliothèque de D),

À la bibliothèque de B, une réflexion est en cours sur l'ouverture dominicale.

« On réfléchit à l'ouverture du dimanche, mais il ne faut pas que ce soit un prétexte. Il ne faut pas le faire dans n'importe quel quartier, dans les quartiers d'affaires ça ne sert à rien, il n'y a personne. Le jour où il faudra passer à l'acte, il faudra réfléchir aux compensations. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Comme Monsieur C., les autres responsables de médiathèques confirment la nécessité d'adapter les horaires d'ouverture au quartier. La directrice de la bibliothèque de E donne comme exemple le seul équipement du réseau qui est ouvert un matin par semaine (jeudi matin) du fait de la proximité d'un marché qui se tient ce jour-là.

Enfin, les horaires d'ouverture doivent répondre à un véritable besoin des usagers et ne pas se résumer à un outil de communication. Ils doivent également pouvoir évoluer en fonction des attentes des publics. La responsable de la médiathèque de E déclare que la nocturne (fermeture à 22heures le mardi) n'est plus beaucoup fréquentée.

« Elle n'est plus beaucoup fréquentée. Au début il y avait beaucoup de monde. Là maintenant on se retrouve avec une fréquentation qui baisse chaque année. Il y a une Bibliothèque Universitaire qui va ouvrir plus tard juste à côté, on va se reposer la question de l'ouverture en nocturne. Pour pouvoir attirer du monde en nocturne, on fait des animations à 19h30 pour faire vivre la médiathèque et attirer le public. Ce n'est pas la grande affluence. Jusqu'en 2005, il y avait deux nocturnes. » (Madame B., directrice de la bibliothèque de E)

Cependant des innovations, liées pour partie au développement des technologies de l'information, permettent aux usagers, par certains aspects, de se libérer des contraintes horaires.

2.1.2. S'émanciper des horaires

Il est également possible de s'émanciper des horaires par le biais des nouvelles technologies : automates de retour ou services en ligne. En ce qui concerne les automates, aucune des villes étudiées n'a mis en place d'automate de retour accessible en dehors des horaires d'ouverture depuis l'espace public. Mais certaines ont mis de simples boîtes de retour sécurisées qui permettent aux usagers de déposer leurs documents même si la bibliothèque est fermée.

À la bibliothèque de D, il existe pourtant un *carrousel* situé dans le hall d'accueil, appareil qui permet le retour totalement automatisé des documents empruntés. La configuration actuelle du bâtiment ne permet pas de le rendre accessible depuis la rue en dehors des heures d'ouverture. La Directrice le déplore et explique que la raison de cette situation est liée au fait que l'automatisation est arrivée après la mise en service de l'équipement. Elle confirme ce que disent tous les responsables interrogés : pour que la technologie soit exploitée de manière optimale, il est nécessaire de l'intégrer dès la conception de l'équipement.

Quant aux services en ligne, ils se développent dans toutes les villes. Il est ainsi possible de consulter son compte lecteur, de réserver des documents en ligne (sauf à D), de faire des recherches dans le catalogue, parfois même de consulter des revues en ligne ou de poser des questions aux documentalistes (à B).

2.2. Gérer les délais

L'autre aspect du temps du public des bibliothèques concernant les différents délais auxquels sont soumis les usagers. Au sein de la bibliothèque de B, les enjeux sont clairement posés et identifiés par le directeur adjoint, Monsieur C¹⁶⁷.

« Du côté du public, il y a un grand bibliothécaire indien qui a énoncé cinq lois de la bibliothéconomie dont la quatrième est « il faut économiser le temps du

¹⁶⁷ Monsieur C. est très connu dans le milieu des bibliothécaires. Il écrit régulièrement dans la presse professionnelle. Il est l'auteur de nombreux ouvrages de référence pour cette profession.

lecteur¹⁶⁸». C'est un fondement du boulot, il faut faciliter la vie des gens, ne pas faire poireauter le client, s'inscrire dans ses rythmes à lui et non pas dans les rythmes propres de la bibliothèque, ce qui veut dire effectivement que aujourd'hui devoir se déplacer avec un formulaire à un bureau d'inscription est considéré par le public comme une perte de temps quand à côté on propose sur internet de remplir le formulaire depuis chez lui et c'est fait. Donc là-dessus il y a tout un travail qui doit être conduit. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Nous avons répertorié cinq exemples de gestion des délais qui ont un impact sur la valeur du service pour l'utilisateur : la durée de prêt, la question des réservations, le délai de traitement des documents, l'attente lors des formalités (transactions et de l'inscription) et la répétition et la redondance des démarches.

2.2.1. La durée du prêt et la gestion des retards : une gestion plus souple du temps de l'utilisateur

L'activité des bibliothèques est marquée par le rythme des prêts et des retours. Les abonnés doivent donc respecter des échéances précises pour rapporter les documents empruntés. Dans l'ensemble des bibliothèques étudiées, la question des retards se pose. Des mesures variées sont mises en œuvre avec l'idée d'une gestion plus souple du temps de l'utilisateur et la prise en compte de ses contraintes.

Ainsi, alors qu'auparavant il y avait des durées de prêt différentes selon les supports (DVD, livres, CD, etc.), toutes les structures ont uniformisé ces durées afin d'améliorer la lisibilité du système pour l'utilisateur et s'adapter à ses contraintes. Cela a permis de réduire les retards et les frais de gestion pour la médiathèque liés à l'envoi de courriers de rappel.

Si certaines médiathèques conservent un système de sanctions pour les usagers retardataires (pénalités financières ou suspension du prêt équivalent à la durée du retard), d'autres ont délibérément opté pour la simple suspension du prêt jusqu'à la

¹⁶⁸ Il s'agit de Ranganathan (2007), considéré comme un des fondateurs de la bibliothéconomie. Les cinq lois qu'il a édictées sont :

1. Les livres sont faits pour être utilisés ;
2. À chaque lecteur son livre ;
3. À chaque livre son lecteur ;
4. Épargnons le temps du lecteur ;
5. Une bibliothèque est un organisme en développement.

restitution des documents en retard. Comme le dit la directrice de la médiathèque de C, « ce qui nous importe c'est le retour des documents ».

Toutes ont mis en place la possibilité pour l'abonné de prolonger son emprunt, sur place, par téléphone ou directement sur le site internet à partir de son compte lecteur.

De plus, dans toutes les villes étudiées, il est possible de restituer ses documents en dehors des heures d'ouverture de la médiathèque grâce à des *boîtes de retour*, sortes de grosses boîtes à lettres sécurisées. Plusieurs responsables de médiathèques réfléchissent actuellement à la mise en service d'un automate de retour accessible 24h/24 depuis l'espace public.

Enfin, à la médiathèque de B, des alertes par sms vont bientôt être mises en place pour informer l'utilisateur que la date de retour de ses documents vient d'être dépassée. Monsieur C., explique parfaitement cette gestion plus souple de du temps de l'utilisateur :

« Les bibliothécaires ne comprennent pas que les personnes n'aient pas une petite horloge dans la tête « dring ! » qui leur signale « attention, ça y est vous allez devoir les ramener ». Ben non, on est quand même le cadet des soucis des citoyens donc il faut reprendre les choses.

On dit trois semaines, ça veut dire : il faut prévenir les gens de façon souple, un sms qui dit attention vous arrivez au bout. Il faut un délai de grâce, les gens ne vont pas arrêter tout : leur travail, leur famille pour foncer ramener des livres, donc un délai de grâce de huit jours durant lequel ok, on comprend, ça peut arriver à tout le monde. Vous voyez, c'est une gestion plus souple du temps vis-à-vis de l'utilisateur. Il faut les envoyer à J+1, on a calculé qu'en les envoyant à J-5, le coût était prohibitif. Il y a des tas de gens qui rendent les ouvrages dans les cinq derniers jours, en mettant à J+1, on diminue de 4/5 le nombre de sms à envoyer et ça laisse aux gens une semaine pour trouver le temps de nous rapporter les docs.

C'est encore un projet, ce qu'il faudrait qu'on fasse, c'est des boîtes de retour 24/24H. Un projet serait de mettre des boîtes automatisées dans des lieux en ville avec un système de navettes à la gare, dans un centre commercial. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

2.2.2. La question des réservations : redimensionner l'offre pour réduire les délais pour l'utilisateur

Presque toutes les médiathèques¹⁶⁹ étudiées offrent la possibilité à leurs abonnés de réserver des documents soit sur place auprès d'un agent, soit directement sur internet à partir de leur compte lecteur. Pour Madame L., directrice adjointe de la bibliothèque de C, « *les gens sont contents du système de réservation en ligne* ».

Les réservations sont ensuite gérées dans une file d'attente théorique. Compte tenu des différents rythmes de lecture des usagers, d'éventuels retours anticipés du document ou de la prolongation du prêt, il est impossible pour l'organisation de prévoir le délai de mise à disposition du document et donc pour l'utilisateur de savoir quand il pourra l'emprunter.

À la médiathèque de la ville B, le problème est bien identifié :

« On peut réserver en ligne des documents mais jusqu'à présent la réservation est gérée dans une file continue qui ne permet pas à l'utilisateur d'avoir une idée exacte du moment où il pourra enfin disposer du document. C'est inadmissible, c'est des choses qu'il faut qu'on améliore. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Pour réduire ce délai de délivrance parfois très long, les médiathèques où il est possible de réserver un document ont mis en place un système de veille concernant les titres pour lesquels le nombre de réservations est élevé. Régulièrement (tous les mois ou toutes les semaines), la liste des ouvrages réservés est éditée et le ratio *nombre de réservation/exemplaire* est calculé. Même s'il ne fait pas apparaître de notion de temps *stricto sensu*, ce ratio concerne la gestion du temps puisqu'il mesure le dimensionnement de l'offre à l'origine du délai de délivrance. Nous avons rencontré deux usages différents de ce ratio. À la médiathèque de la ville E, lorsque ce ratio atteint le seuil de trois réservations par exemplaire, aucune réservation n'est possible sur ce document tant que le ratio n'a pas baissé. Dans les villes B et C, c'est un usage bien différent qui est fait de cet indicateur. En effet, lorsque le seuil fixé au préalable est atteint, un nouvel exemplaire est systématiquement acheté, ce qui permet de faire baisser le ratio et de

¹⁶⁹ Seule la médiathèque de la ville D n'offre pas encore cette fonctionnalité.

réduire le délai de délivrance pour l'utilisateur. Ce seuil (cinq réservations par exemplaire dans les médiathèques étudiées) est défini en fonction de ce qui semble acceptable pour l'utilisateur et des possibilités financières de la médiathèque.

« C'est plus difficile qu'on croit, il faut que les outils le permettent mais il faut trouver un moyen pour mieux gérer ces réservations. Alors on a commencé. A partir du moment où un titre reçoit plus de tant de réservations, on rachète un exemplaire de façon à le rendre plus rapidement disponible pour le public. Même si les gens ne sont pas tous friands de best sellers, il est indécent qu'ils posent leur réservation en 2011 pour voir arriver le livre en 2013, à mon avis ils auront abandonné d'ici là.

Pour les réservations, on fait la part des moyens dont on dispose et les besoins du public, évidemment c'est une cote mal taillée. C'est le principe de « au-delà de cette limite il devient urgent d'agir » sinon l'utilisateur va attendre trop longtemps. Je sors chaque mois la liste des réservations en cours, on identifie immédiatement avec un système de tri les titres pour lesquels on est au-delà.

Quand on a mis en place le système en 2008, j'ai fait une analyse sur la série Millénium. Elle a connu en un an 840 réservations, c'est énorme. Autant dire que le 840^e n'a aucune chance de pouvoir lire un jour Millénium ou alors très très vieux. Donc on a dégagé un budget pour le rachat automatique dès qu'on dépasse un certain seuil (5) parce qu'on a calculé qu'au niveau du délai c'était bon et que financièrement on tenait la route. Si on avait eu deux fois plus d'argent on serait descendu à 3. On est obligé toujours de jouer avec les deux et puis c'est également une façon d'affirmer que dans l'offre documentaire qui est faite pour le public, le public a aussi son mot à dire. Il arrive un moment où le cri d'appel du public vaut injonction de faire. S'il y a plein de gens qui réservent un titre, il faut qu'on le rachète, voilà. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

2.2.3. Le délai de traitement des documents : améliorer la réactivité du fonds en réorganisant les processus

Dans toutes les médiathèques étudiées, la volonté de réduire les délais de délivrance des documents se retrouve également au niveau du traitement des documents achetés. Pour

Madame L., directrice adjointe de la médiathèque de C, l'objectif est « *d'améliorer la réactivité du fond* ».

En effet, lorsqu'un usager lit ou entend à la radio la critique d'un livre, souvent une nouveauté, il souhaite pouvoir le trouver dans les rayonnages de la médiathèque en même temps que sa parution en librairie. Au sein de toutes les médiathèques étudiées, les processus internes ont été revus afin de réduire au maximum les temps opératoires (prévision des achats, passation de commande, réception et vérification de la commande, préparation matérielle du document, enregistrement dans la base de données et mise en rayon).

« Le délai de traitement des documents c'est un délai sur lequel on veille très soigneusement. On a un système qui permet de commander les romans médiatiques avant même leur parution afin de les avoir en même temps que les libraires. Et le délai de traitement pour ces nouveautés est inférieur à une semaine. On est très satisfait de ça, il y a eu un très gros travail, un rodage de tous les processus pour que ça coule de façon fluide, avec des tas de petits outils pour faciliter la tâche (pointage de liste avec code barre). De façon à ce que lorsque le public qui a entendu parler d'une nouveauté, dans la semaine il l'aura dans l'ensemble du réseau. Ça c'est précieux.

Les réservations rentrent dans la même logique. Tous les mois, on fait un export catalogue on pointe et en une semaine, ils sont disponibles. On n'a pas encore de système d'alerte. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

2.2.4. Les files d'attente pour les transactions et les inscriptions : gérer les flux

Tous les responsables de bibliothèques confirment que les inscriptions sont les opérations qui prennent le plus de temps aux agents et à l'utilisateur. En revanche, les transactions (prêts et retours) sont réalisées très rapidement. De plus, même si ces formalités peuvent être réalisées tout au long de l'année, elles connaissent une forte saisonnalité. C'est durant la période de rentrée scolaire (septembre-octobre) que la plupart des gens s'inscrit ou renouvelle son inscription. Pour Monsieur C., à cette période-là au sein de l'équipement central, « *le flux est vraiment affolant* ».

En annexe 10, un logigramme présente de manière détaillée les différentes étapes de ce processus.

Dans certaines bibliothèques, des vacataires sont embauchés pour faire face à ces pics d'activité. Des automates de prêt permettent également d'absorber le flux à moyens humains constants. Des statistiques très précises sont rarement réalisées (uniquement à B).

Au-delà de ce travail sur le dimensionnement (nombre d'agents, nombre d'automates), toutes les médiathèques se sont engagées dans une démarche de simplification des formalités administratives. À la bibliothèque de B comme à E, l'offre a été simplifiée : il n'y a plus qu'une formule d'abonnement, avec une inscription unique.

Le développement des sites internet des bibliothèques est également un moyen de réduire le temps nécessaire à l'inscription. En effet, toutes les bibliothèques étudiées ont mis en place un système de préinscription en ligne. L'utilisateur qui a fait cette opération n'a plus qu'à récupérer sa carte à la médiathèque après avoir réglé le montant de l'adhésion et fourni les justificatifs demandés lors de l'inscription en ligne.

2.2.5. Eviter les répétitions et les démarches redondantes : une vision unifiée du temps du lecteur

Le fait d'être empêché d'obtenir la prestation recherchée est un facteur important d'insatisfaction. C'est le cas par exemple lorsque l'utilisateur, qui se présente à la médiathèque pour emprunter des documents ne peut le faire soit parce qu'il a un document en retard qu'il n'a pas pensé à rapporter, soit parce qu'il doit renouveler son abonnement (ou le réaliser) et n'a pas avec lui les pièces nécessaires.

Les services en ligne ont permis d'améliorer la situation, ils évitent notamment d'oublier de rapporter un document en retard.

« Les gens jettent un œil sur leur compte lecteur avant de venir afin de ne pas oublier de livre chez soi, le fait d'avoir des infos personnalisées en ligne, ça améliore la satisfaction. Les services en ligne simplifient la vie et on gagne en pertinence pour les déplacements. » (Madame L., directrice adjointe de la bibliothèque municipale de C)

Concernant le second point, deux bibliothèques (C et E) ne réclament plus de justificatif de domicile pour l'inscription (ou son renouvellement). Une déclaration sur l'honneur et la présentation d'une pièce d'identité suffit. Cette décision n'engendre pas d'accroissement de la fraude ou des vols, de plus elle améliore la satisfaction des usagers. Pourtant, même si le justificatif a théoriquement disparu depuis une circulaire relative à la simplification des démarches administratives¹⁷⁰, trois des bibliothèques étudiées l'exigent encore pour une inscription.

« Il y a eu une enquête l'an dernier et le ressenti avec le public est plutôt bon. Il y a quelques années il y avait plus de motifs de grincement. Il y avait notamment le fait que pour tout abonnement et surtout pour tout réabonnement, on demandait un justificatif de domicile. Alors quand on a arrêté de le demander, les gens ont arrêté de se plaindre. Il y a maintenant une déclaration sur l'honneur. Il n'y a pas de souci même si les extérieurs paient plus cher. Les gens veulent vraiment utiliser la bibliothèque, ils ne viennent pas pour s'enfuir avec les livres. » (Madame L., directrice adjointe de la bibliothèque municipale de C)

De plus, dans ces deux mairies (B et C), l'objectif à moyen terme est de délivrer une carte unique à l'utilisateur pour l'ensemble des services municipaux, dont ceux des bibliothèques. Eviter la redondance des démarches permet de faire gagner du temps à l'utilisateur comme aux agents de la collectivité.

« Le projet global GRU¹⁷¹, avec une inscription globale pour tous les services municipaux avec des options : cantine, bibliothèque ... de façon à ne pas recommencer en permanence les mêmes démarches, avec les mêmes justificatifs. Et sortir une seule carte pour tout, ce que font les universités : l'étudiant a une seule carte pour tout. C'est l'espoir, mais faut pas rêver, ce n'est pas l'an prochain. On avait sept inscriptions : le prêt, le « Guichet questions-réponses », la newsletter, la connexion internet, les animations sur rendez-vous ... C'est hallucinant ! Je me mets à la place du public je me dis « mais qu'est-ce qu'ils ont dans cette bibliothèque, ils passent leur temps à me demander de m'identifier et de façon

¹⁷⁰ Circulaire du 26 décembre 2000 prise pour l'application du décret no 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil.

¹⁷¹ Gestion de la relation-usager.

différente à chaque fois ». Il est clair qu'il faut qu'on passe à une gestion unifiée de l'usager. Ça encourage les services de travailler de façon solitaire et ça ferait gagner du temps au personnel aussi. Il faut qu'on avance là-dessus. C'est un problème d'organisation, d'informatique et de partage de données. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Toutes les villes qui ont participé à notre recherche (B, C, D et E) font régulièrement des enquêtes auprès des habitants (pas forcément usagers de la bibliothèque municipale) pour améliorer leur offre de service. Des besoins en matière de gestion des temps et des délais sont exprimés, même si parfois cette demande est cachée.

2.3. Concilier temps du public et temps des agents

Nos entretiens confirment l'importance de la gestion du temps du public. Mais elle ne peut être réalisée efficacement que si le temps de travail du personnel est également géré. Les responsables doivent concilier les temps de ces deux partenaires afin d'améliorer la valeur du service rendu.

« Le problème est qu'on n'arrivera pas à gérer le temps du public si on n'a pas réussi à gérer le temps des agents. Parce que mine de rien, c'est parce qu'on aura réglé ce problème qu'on pourra dégager du temps pour le publics, du temps efficace. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Bien qu'ils ne l'expriment pas tous aussi clairement, les responsables des différentes bibliothèques étudiées cherchent à « économiser le temps des agents pour le redistribuer en qualité » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B).

2.3.1. Economiser le temps des agents

Le travail du personnel des bibliothèques municipales comprend de nombreuses tâches très différentes.

Pour certaines, ils sont en contact avec le public. Il s'agit notamment de l'accueil, de la réalisation des formalités, du rangement des documents de l'animation culturelle, etc.

Cependant d'autres sont réalisées en *back office* et sont souvent ignorées du public. Elles peuvent concerner la gestion des commandes et des livraisons, la préparation des documents (couverture et application des codes-barres et des antivols), la mise à jour du catalogue, la réalisation de statistique, etc. Dans toutes les bibliothèques étudiées, la charge de travail est importante et il faut dégager des priorités pour les agents.

« Les bibliothécaires ont de multiples rôles à jouer, surtout dans les petites bibliothèques. On est dans une gestion du temps qui devrait être très millimétrée, ou du moins avec des parts de temps à consacrer à telle activité et d'autre à telle autre, alors qu'actuellement c'est un petit peu : « en courant vite, ça se verra moins » comme on dit en Martinique. C'est-à-dire qu'on fait tout, donc on fait mal. Et surtout on n'arrive pas à dégager de priorité, quand tout est une priorité, il n'y a plus de priorité. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

La priorité, c'est la relation à l'utilisateur, pour Monsieur C., *« il faut lui consacrer plus de temps, la réponse [des agents] est « on n'en a pas ». À ce moment-là il faudrait laisser tomber des choses que vous faites, [...] des tâches sans valeur ajoutée »*.

Dans toutes les bibliothèques étudiées, il y a une volonté de supprimer les tâches des agents non créatrices de valeur ou de les transférer à l'utilisateur. L'une des premières étapes dans la recherche d'économie du temps de travail des agents a été le libre-accès des usagers aux rayonnages. En effet, actuellement très peu de documents sont conservés en magasin, nécessitant l'assistance d'un agent. C'est un gain de temps considérable à la fois pour l'utilisateur et pour les agents.

« Aujourd'hui, tout est en accès libre, comme toutes les bibliothèques du XXI^e siècle. Avant il y avait des magasiniers qui allaient chercher les documents en magasin. Les flux de fréquentation ont beaucoup augmenté. Le libre accès c'est un saut quantitatif et qualitatif pour le personnel. » (Madame B. directrice de la bibliothèque municipale de D)

L'automatisation des transactions (automates de prêts et parfois de retour) est une étape récente de cette démarche de transfert de tâche à l'utilisateur. Toutes les bibliothèques (réseau dans son ensemble) étudiées utilisent des automates. Mais il

existe des différences importantes au niveau de l'équipement central. En effet, seul celui de (D) est entièrement automatisé (emprunt et retour exclusivement réalisés par automate). B et D ont choisi un fonctionnement mixte pour l'emprunt (auprès d'un agent ou par l'utilisation d'un automate). Cette solution mixte permet d'ouvrir des guichets manuels de prêts-retours si des files d'attente se forment devant les automates. Quant à C, sa bibliothèque centrale ne dispose d'aucun automate de prêt, seules les médiathèques plus petites en sont équipées. B et C ont toutes deux fait le choix de l'automatisation totale pour un nouvel équipement de quartier.

	B	C	D	E
Prêt manuel	Oui	Oui	Non	Oui
Retour manuel	Oui	Oui	Non	Oui
Prêt automatisé	Oui	Non	Oui	Oui
Retour automatisé	Oui	Non	Oui	Non

Tableau 39 : degré d'automatisation des équipements centraux des bibliothèques (B, C, D et E)

De même la mise en service de postes informatiques sur site pour consulter directement le catalogue ou son compte client, ainsi que le développement des services en ligne permettent de transférer des opérations à l'utilisateur.

À la bibliothèque municipale de B, l'usage d'un autocommutateur téléphonique (*autocom*) a également permis de dégager du temps d'agent. Ainsi les usagers qui appellent pour des demandes très simples composent un chiffre qui leur permet d'obtenir l'information demandée grâce à un message enregistré. Les usagers qui appellent pour connaître les horaires d'ouverture de la bibliothèque sont invités à composer le choix 1, l'information leur est alors communiquée par le biais d'un message enregistré. Cette possibilité a permis de réduire de 30% le nombre d'appels. Les agents d'accueil téléphonique peuvent ainsi se consacrer aux appels plus importants pour lesquels leur intervention est indispensable.

Dans certaines bibliothèques, des opérations sont purement et simplement supprimées comme la vérification du domicile à l'aide d'un justificatif. Cette décision a permis de faire gagner du temps à l'agent de deux manières : en réduisant la durée de l'inscription et en évitant les répétitions des démarches suite à l'oubli de ce document.

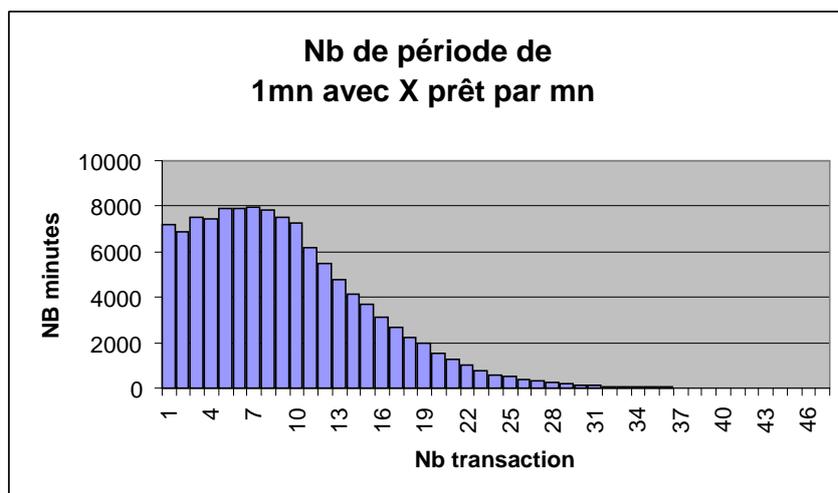
En ce qui concerne les outils quantitatifs, toutes les bibliothèques utilisent des statistiques pour mesurer leur activité et la fréquentation de manière détaillée (nombre d'abonnés total et par CSP, nombre de visiteurs, nombre de documents prêtés ...). Mais seule une bibliothèque, celle de B, a quantifié précisément le temps économisé. Cela a été le cas lors du passage au nouvel *autocom* et au moment de l'automatisation des transactions.

« Il y a deux ans, au moment de l'automatisation, on avait dû quantifier le temps passé à une inscription (7 minutes pour la première inscription, 4 minutes pour une réinscription), à l'emprunt, le temps passé à équiper de RFID¹⁷² les documents, pour évaluer le travail nécessaire pour automatiser et pour évaluer le temps libéré par l'automatisation pour mieux servir l'usager. Ce n'était pas dans une perspective de réduction des postes mais d'amélioration de l'accueil. On a travaillé sur les flux, combien d'automates pour absorber le flux. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

Le temps de passage en prêt et retour a été mesuré, qu'il s'agisse d'une opération manuelle avec un agent expérimenté, manuelle avec un agent non expérimenté et automatisée (cf. annexe 11). Il est plus long sur un automate qu'auprès d'un agent, mais l'utilisation d'une machine permet de dégager du temps d'agent pour d'autres opérations.

Les statistiques recueillies ont permis d'outiller les décisions. C'est le cas notamment des statistiques de circulation recueillies ont permis de réaliser des indicateurs nécessaires au dimensionnement du nombre d'automates nécessaires pour chaque site. Le nombre de transactions par minute sur une période d'une heure à un moment de forte fréquentation (le samedi de 16h à 17h) met en évidence des pics d'activité. L'indicateur retenu le plus significatif est le nombre de transactions (prêt ou retour) par période d'une minute et de cinq minutes.

¹⁷² Le sigle RFID signifie *Radio Frequency IDentification*, en français cela signifie *identification par Radio Fréquence*. Cette technologie nécessite l'usage d'étiquettes émettant des ondes radios. Elles peuvent être lues même sans ligne de vue directe et peut traverser de fines épaisseurs de matière. La FNAC utilise cette technologie.



Source : service des publics de la bibliothèque de B

Figure 13 : exemple d'indicateur utilisé pour déterminer le nombre d'automates à la bibliothèque de B

Les statistiques par période de cinq minutes permettent de lisser les pics. Au sein de l'équipement central, la grande majorité des prêts se fait en deçà de quinze prêts par minute, huit postes ont ainsi été prévus afin d'éviter les files d'attente et de répartir la charge sur les différents étages.

Au sein de toutes les bibliothèques municipales étudiées, l'introduction des automates de prêt a nécessité un accompagnement des agents afin qu'ils s'approprient la nouvelle organisation. En effet, le personnel n'était pas très favorable par crainte de suppression de postes mais également par peur de ne plus avoir de contact avec les usagers.

Monsieur C et Madame P. relatent les débuts de l'automatisation à la bibliothèque de B :

« En fin de compte, les gens remplissent le temps avec tout un tas d'activité. D'où la très grande difficulté à automatiser certaines fonctions ou à pousser les gens à se dégager de certaines tâches qu'ils aiment bien, mais sincèrement il n'y a pas de valeur ajoutée. Ce serait idiot de le faire, par exemple l'opération de prêt et de retour. On a quand même réussi à les convaincre qu'il fallait le faire mais il a quand même fallu développer de la pédagogie pendant dix-huit mois avant que les collègues disent « ok, c'est vrai, on pourra passer plus de temps avec le public, à son service, etc. » en mettant des automates et en laissant le public faire le boulot à notre place. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

« C'est vrai qu'on avait des collègues qui disaient « mais non mais la douchette c'est important pour le contact », ben non vous avez les yeux baissés, vous lisez le code-barre. Mais c'est une autre approche du métier. C'est pas évident pour tout le monde, c'est pour ça que c'est important les groupes de travail, on arrive à faire rentrer les idées. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

Des groupes de travail ont été mis en place dans toutes les organisations étudiées pour faciliter le changement d'organisation. La directrice de la bibliothèque municipale de C insiste sur la formation à l'accueil du public. Pour elle l'ensemble du personnel doit faire de l'accueil. Celle de la bibliothèque de E insiste sur la nécessité de réfléchir à l'évolution du métier et des usages. Les responsables des bibliothèques de B et de D insistent sur l'importance des postures :

« On a lancé un travail pour aider les collègues à être dans une posture qui est délibérément repérée comme étant une posture d'accueil, d'information, d'orientation et pas seulement pour résoudre le problème de restitution. On est en train de réaffecter le temps de travail des agents (dans les bibliothèques de quartier). C'est à la fois le temps et la posture qui doit être repensé. » (Madame B., directrice de la bibliothèque de D)

« On a travaillé sur les postures d'accueil en même temps que l'automatisation. Le mobilier a été adapté, l'utilisateur n'est pas assis en face, mais il peut s'asseoir à côté de nous, la proximité doit être synonyme de temps passé avec lui. Pour réorganiser l'accueil on est allé voir dans les centres commerciaux, particulièrement dans un centre d'optique comment ils accueillent. Avec un premier accueil debout et ensuite, s'il y a besoin, un accueil assis dans un lieu plus calme. Il faut qu'il y ait une appropriation par les agents et que les idées viennent de tous. Il y a à la fois une volonté et ensuite une mise en pratique par l'ensemble des agents. Les groupes de travail, ça prend du temps mais au final sur l'acceptation ça va plus vite. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

« On a travaillé sur les postures. Il ne suffit pas de dire que le personnel est davantage là pour aider plus le public, il faut se mettre en position de le faire. Si on

met un automate et que l'agent reste assis derrière, ça ne marche pas. On est en accompagnement.» (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Le mobilier doit également être adapté aux postures. C'est beaucoup plus facile lorsque la nouvelle organisation ne se superpose pas à un mobilier et à une architecture existante pensée pour les transactions manuelles.

« La RFID n'existait pas au démarrage du projet¹⁷³, elle a heureusement pu être intégrée avant ouverture mais le mobilier a été dessiné avant ces réflexions-là. Aujourd'hui on ne fait plus du mobilier aussi massif. » (Madame B., directrice de la bibliothèque de D)

« Les premiers automates ont été lancés un peu par hasard, ça n'a pas été bien pensé. Il y avait une inadéquation, maintenant on intègre les automates dès la conception en supprimant les banques. Il n'y a plus de banque, il y a des postes assis-debout, pour aider la vieille dame. C'est plus tourné vers l'accompagnement du public et moins pour la gestion de flux de doc qu'il faudrait prêter, rendre, prêter ... » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Ce travail sur les postures et le mobilier doit également permettre de faciliter l'appropriation par les usagers de cette nouvelle organisation liée à l'automatisation.

« On est beaucoup aidés par les publics qui aiment la nouveauté. Ils accompagnent parfaitement si au préalable on a bien compris leurs besoins, d'où l'intérêt de travailler avec une responsable du marketing¹⁷⁴. L'automatisation est bien perçue par les publics si c'est bien accompagné. Il y a toute une frange qui l'adopte tout de suite, surtout les enfants, les jeunes et ensuite c'est selon l'accompagnement qu'on va prévoir en mettant un agent à proximité durant les six premiers mois de l'installation. On peut le défaire au fur et à mesure et ensuite si à la première inscription, on prend le temps de se lever, d'accompagner la personne, de lui montrer la première fois et de lui dire « si vous avez un problème, la personne qui

¹⁷³ Il s'agit du projet de création de l'équipement central.

¹⁷⁴ Il y a à la bibliothèque municipale de B une responsable du marketing qui travaille en étroite collaboration avec la responsable des publics.

est là, debout, vous rendra toujours le service de vous aider », il n'y a pas de problème. Mais il faut y penser avant, il ne faut pas se dire tout le monde va y arriver. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

D'après les responsables que nous avons rencontrés, le temps d'agent n'est pas économisé pour réduire les coûts de fonctionnement, mais pour développer de nouveaux services à moyens humains constants. Ce temps économisé est ensuite « redistribué en qualité » selon l'expression de la responsable des publics de la bibliothèque municipale de B.

2.3.2. Redistribuer le temps économisé

La *redistribution* du temps en qualité peut prendre de nombreuses formes. Dans ces situations, il est nécessaire que les agents prennent le temps nécessaire pour répondre aux besoins des usagers.

« Comment faire comprendre que la relation investie c'est aussi du temps ? C'est extrêmement difficile, ça va être tout un travail dans les années à venir avec le travail sur le projet d'établissement. » (Monsieur C., directeur adjoint de la bibliothèque municipale de B, chargé de l'évaluation et de la communication interne)

Ce temps est redéployé de différentes manières : pour mieux traiter les appels téléphoniques, mieux accueillir les nouveaux inscrits, conseiller et aider les usagers, mettre en place des services personnalisés, aller au-devant du public ...

À la bibliothèque de B, l'automatisation de certaines réponses téléphoniques (celles concernant les horaires d'ouverture) a permis de réduire le nombre d'appels de plus de 30%. Ce temps ainsi dégagé permet aux agents de répondre plus efficacement aux demandes restantes, plus complexes, telles que la consultation du compte lecteur, la demande de prolongation de prêt. Si les usagers y ont gagné en qualité de service, le personnel a également obtenu de meilleures conditions de travail : les deux agents ont chacun un poste informatique (avant ils devaient en partager un), ils sont moins soumis à l'injonction contradictoire liée au clignotant qui annonce un nouvel appel alors qu'ils

n'ont pas encore eu le temps de répondre complètement à la demande de leur interlocuteur.

« Au passage à l'autocom, on a évacué 30 à 32% des appels, mais on s'est rendu compte que les agents passaient toujours autant de temps au téléphone. Au passage on a vu qu'il y avait plus de possibilité de passer du temps avec l'utilisateur. Donc pour elles, ça ne changeait pas mais pour l'utilisateur c'était du temps en plus, une qualité supérieure. Quand j'appelle pour connaître les horaires je n'ai pas besoin de passer par quelqu'un, par contre quand j'appelle parce que j'ai un problème sur mon dossier d'abonné et elles, elles n'ont pas un clignotant qui leur indique qu'il y a un autre appel, elles peuvent passer du temps et expliquer. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

Tous nos interlocuteurs confirment l'importance du premier contact, l'inscription. Pour les bibliothécaires c'est le moment idéal pour présenter l'équipement et son fonctionnement (classement des documents, catalogue en ligne, services proposés, animations, etc.). Gagner du temps sur les formalités administratives permettrait aux agents d'accorder ce temps à l'utilisateur afin qu'il profite pleinement de l'offre de service, mais également qu'il soit plus autonome.

« Les démarches liées aux transactions ça ne prend pas beaucoup de temps. Pour l'inscription, c'est autre chose. Tout dépend aussi de ce à quoi est consacré ce temps. Nous au contraire, on souhaiterait avoir plus de temps pour ce moment-là et que ça puisse être un moment plus propice à des explications, à une première découverte de la bibliothèque. Parce que là en septembre-octobre, ça défile, ça va vite, on donne un petit document et débrouillez-vous ! On est plus dans une réflexion de qualité.

On veut gagner du temps sur certaines choses pour en donner sur d'autres, c'est sûr. » (Madame B., directrice de la bibliothèque de D)

Ce premier contact ne doit pas avoir pour conséquence de laisser l'utilisateur seul. Il doit également lui faire comprendre qu'à tout moment il peut demander l'aide et les conseils d'un agent.

Dans toutes les bibliothèques étudiées, il existe une volonté commune d'améliorer l'accueil des usagers et donc d'adapter les postures des agents.

« Je suis persuadée qu'un vrai service public, c'est savoir donner du temps, se rendre disponible. C'est très difficile si on est assis à son poste avec des horaires, ça bloque automatique. Il faut trouver un moyen de libérer les agents pour les rendre disponibles. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

Il ne s'agit pas uniquement pour le personnel d'être disponible en cas de problème pour aider les usagers mais d'être disponible pour accompagner l'utilisateur dans sa recherche, pour le conseiller.

Tous les responsables rencontrés cherchent à dégager du temps (d'agent) pour améliorer leur offre de service en la personnalisant, en l'adaptant au public.

À la bibliothèque de B, la réflexion porte sur un parcours personnalisé.

« On part des demandes ou plutôt des besoins des usagers, par exemple on l'aide dans sa première recherche, mais c'est aussi savoir accueillir quelqu'un qui ne parle qu'anglais, ou qui est sourd. Et là automatiquement, c'est du temps.

Il faut réfléchir à une adaptation aux besoins des usagers que l'on ressent et le temps il faut le trouver. On va s'appuyer sur nos ressources en interne et sur notre réseau. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

À la bibliothèque de C, la réflexion est assez proche même si elle concerne plus le support électronique.

« Il faudrait développer les services par profil, par exemple, conseiller des documents pour les jeunes, etc. » (Madame L., directrice adjointe de la bibliothèque de C)

Le temps gagné peut également être utilisé pour aller chercher de nouveaux usagers, grâce à des opérations « hors les murs ». À la bibliothèque de B, l'objectif est clair, « il faut vendre la bibliothèque », toucher de nouveaux publics.

« On a développé le « hors les murs ». Avant on avait les bibliothécaires qui y allaient pour lire des histoires, nous on n'y va pas du tout pour faire les bibliothécaires, on y va pour « vendre la bibliothèque ». Ça c'est typiquement un service marketing, c'est-à-dire qu'on va là où on ne nous attend pas (biennale de la danse, les festivals, etc.) on explique ce que la bibliothèque peut apporter.

C'est une nouveauté, on peut envisager de détacher des personnes si par ailleurs le travail est toujours bien fait ici. C'est une autre manière d'envisager la bibliothèque. » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

Cette conciliation du temps du public et du temps des agents est indispensable pour tout responsable de bibliothèque qui souhaite améliorer la fréquentation de l'équipement. Les bibliothécaires doivent devenir des professionnels des services (Di Pietro, 2011) et doivent s'orienter vers l'utilisateur. Madame P. témoigne de cette prise de conscience :

« On a un nouveau directeur. Dans son discours il a dit « le cœur de la bibliothèque c'est le public ». Quand il a dit ça, j'ai cru que j'allais l'embrasser. On peut avoir la plus belle collection du monde, si on n'a pas les publics qui rencontrent ces collections, je ne vois pas l'intérêt. Pour avoir une belle collection, il faut avoir l'amour des publics, parce qu'un beau livre tout seul ... » (Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B)

Cette volonté de mettre l'utilisateur au centre des préoccupations se retrouve également au cœur d'une prestation émergente : l'accueil téléphonique de premier niveau.

3. Une prestation émergente : l'accueil téléphonique de premier niveau

Parmi les cinq villes étudiées, trois (A, B et C) ont choisi une organisation en centre d'appel (ou centre de contact) afin d'apporter une réponse rapide aux demandes téléphoniques de premier niveau des usagers. Au sein des deux autres (D et E), les appels sont gérés par un standard traditionnel, mais les responsables sont conscients de la nécessité de faire évoluer leur accueil téléphonique. Un diagnostic concernant le traitement des appels téléphoniques à la ville D a d'ailleurs été réalisé en 2010 à la

demande du responsable de la communication afin de préparer la mise en place d'un centre de contact.

Nous nous intéressons aux trois mairies qui ont mis en place un centre d'appel (ou de contact). Nous présenterons l'organisation de ces trois centres qui ont des caractéristiques bien distinctes sur certains points. Nous verrons ensuite quelle est la place du temps dans le contrôle de la qualité au sein de ces organisations. Enfin nous expliquerons en quoi la gestion du temps est un facteur d'efficience.

3.1. Une organisation destinée à faire gagner du temps

Un *centre d'appels* gère des appels téléphoniques. Dans le cas des centres d'appels municipaux, il s'agit quasi-exclusivement d'appels reçus. Parmi les trois mairies étudiées, deux ont choisi de ne pas limiter l'accueil de premier niveau au canal téléphonique : A dispose d'un *centre multimédia* qui gère les appels, les mails, les formulaires internet et le site internet. À B on préfère utiliser le terme de *centre de contact*, car il gère uniquement les appels et les mails. Dans un souci de simplification, nous utiliserons le terme *centre de contact* pour les trois mairies.

Nous allons voir qu'à partir d'un objectif identique, des différences organisationnelles existent. Nous nous intéresserons ensuite aux conditions de travail des agents.

3.1.1. Un même objectif : faire gagner du temps

Même si le mot *temps* n'apparaît pas toujours dans leur formulation, les responsables des trois centres sont clairs sur l'objectif du centre qu'ils dirigent : il doit permettre de faire gagner du temps à l'utilisateur qui appelle en lui apportant une réponse de premier niveau claire et précise. Il en découle également un gain de temps pour les services libérés de la nécessité de répondre aux appels des usagers, ce qui permet de dégager « *des marges de manœuvre* » selon l'expression de Monsieur G, directeur du centre de contact de B.

3.1.1.1. Une mission : apporter une réponse au premier niveau à l'utilisateur

La mission des trois centres de contact est identique même si elle peut être énoncée différemment. Il s'agit dans tous les cas d'apporter une réponse au premier niveau, c'est-à-dire une réponse immédiate aux questions fréquentes posées par les usagers. Elle doit

être rapide, complète et claire pour la personne qui téléphone. Il est donc nécessaire pour le téléconseiller de disposer d'informations précises et actualisées afin d'éviter de transférer l'appel dans les services.

Dans la ville A, il s'agit d'« *accueillir, informer et orienter le public sur des informations et conseils pratiques de la vie quotidienne à A* » (Monsieur R., directeur du centre de contact de A).

Pour la ville B, l'objectif est de « *gérer une relation directe avec l'utilisateur pour traiter ses demandes au premier contact* ». Monsieur G., directeur du centre de contact l'exprime ainsi : « *la première personne sur qui je tombe me donne la réponse à ma question* ».

Dans la ville C, il est question d'un « *numéro unique pour renseigner et orienter les usagers dans leurs démarches administratives* » (Madame I., directrice adjointe du centre d'appels de C).

Si le gain de temps n'apparaît dans aucune des formulations, il est à l'origine de ce type d'organisation. Il doit permettre à l'utilisateur de trouver immédiatement le bon interlocuteur, celui qui lui donnera la réponse à sa demande sans le transférer à un autre service (ou à plusieurs). Monsieur G., directeur du centre de contact de B, indique qu'« *avant, il y avait une soixantaine de numéros pour la mairie et c'était à l'utilisateur de faire le tri pour savoir qui appeler* ».

Autre conséquence de la mise en place d'un centre de contact, les autres services économisent du temps d'agent, leur permettant de dégager des moyens humains pour d'autres tâches que l'accueil téléphonique, ce qui est très recherché dans un contexte de raréfaction des deniers publics.

3.1.1.2. *Un moyen des dégager des « marges de manœuvre » pour les services municipaux*

Un centre de contact permet de faire du traitement de masse des appels téléphoniques et éventuellement des demandes électroniques. Et, bien qu'aucune mesure précise n'existe dans les villes étudiées, le temps d'agent utilisé autrefois dans les services pour répondre aux appels a pu être utilisé à d'autres tâches. Ce redéploiement des moyens permet d'accroître l'efficacité des services.

« Le gain de temps n'a pas été mesuré car en fait le traitement de l'utilisateur n'était pas fait avant. Il y a des directions qui ont supprimé leur accueil téléphonique, les

agents ont été redéployés ailleurs. Il faut rechercher les marges de manœuvre, le centre de contact en est une. Le fait de récupérer les standards, c'est une marge de manœuvre. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

« Le centre de contact a permis de libérer de ce temps de travail téléphonique les agents des mairies d'arrondissement pour être plus efficace dans l'accueil physique.[...] Avant, même sur des questions simples, quand il y avait un standard, l'usager était transféré. Ça prenait plus de temps de transférer que de répondre directement. » (Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

Pour remplir ces missions, les trois centres étudiés ont mis en place des outils organisationnels qui, malgré de nombreuses constantes, présentent quelques particularités.

3.1.2. Les outils organisationnels des centres de contact

Les trois villes utilisent les technologies habituelles des centres d'appels. Il s'agit principalement d'un *Automatic Call Distributer* (ACD) qui répartit les appels entre les agents, d'outils informatiques de GRU (Gestion de la Relation-Usager)¹⁷⁵ et d'internet (et intranet). Les prestations offertes par les différents centres sont différentes, de même que la taille et la composition des équipes. De plus, des orientations différentes ont été prises au niveau des outils de gestion des connaissances et du mode de production de l'information. A titre d'exemple, le logigramme du processus *accueil de premier niveau* du centre de contact de C est présenté en annexe 12.

3.1.2.1. L'activité des trois centres de contact

Les trois villes n'ont pas la même taille, d'où une activité différente selon les centres. Il en découle d'importantes différences au niveau de la composition des équipes.

¹⁷⁵ Les outils de GRU sont inspirés des outils de GRC (gestion de la relation client) ou CRM (Customer Relationship Management).

	A	B	C
Activité	80 000 appels /mois 2 500 mails/mois	21 000 appels/mois 1 000 mails/mois	25 000 appels/mois
Composition de l'équipe	52 téléconseillers 8 @ téléagents 5 responsables d'équipes 2 secrétaires assistantes 1 responsable reporting 1 responsable qualité 1 responsable de suivi des projets techniques 1 responsable qualité/formation 1 responsable de plateau 1 responsable de service	15 téléconseillers 2 @téléagents 2 chargés d'information 1 directrice adjointe/chef de plateau 1 directeur	16 téléconseillers 2 chargés d'information 2 chefs de plateau 1 responsable adjointe 1 responsable

Tableau 40 : activité et composition des équipes des centres de contact de A, B et C

Les horaires de ces services sont plus larges que ceux des mairies et des autres services municipaux.

	A	B	C
Du lundi au vendredi	8h-19h	8h-19h	8h-19h
Samedi	9h-14h	8h-12h	8h-13h

Tableau 41 : les horaires des centres de contact de A, B et C

C est la seule ville où l'on parle d'un numéro unique. Cela tient certainement à l'organisation administrative de la commune : A et B sont toutes deux des villes à arrondissements. Toutes les mairies d'arrondissement n'ont pas délégué leur accueil téléphonique au centre de contact. Celles qui l'ont fait disposent d'un numéro distinct, même s'il est géré par le centre de contact.

Autre différence, A et B ont fait le choix d'un centre de contact qui gère également les mails et les messages envoyés via les formulaires du site internet de la ville. Dans la ville C, il ne traite que les appels téléphoniques.

	A	B	C
Appel(s) géré(s)	Numéro spécifique de la mairie de A Mairie(s) d'arrondissement Services hébergés (CCAS, etc.)	Numéro spécifique de la mairie de B Mairie(s) d'arrondissement Services hébergés (musée, etc.)	Numéro unique de la mairie de C
Numéro unique	Non	Non	Oui
Gestion des mails et des messages par formulaire internet	Oui	Oui	Non

Tableau 42 : gestion des contact (A, B et C)

3.1.2.2. La production de l'information et les outils de gestion des connaissances

Les trois municipalités n'ont pas fait le même choix en ce qui concerne les outils de gestion des connaissances et le mode de production de l'information utilisée par les téléconseillers.

	A	B	C
Outil de gestion de la relation usager (GRU)	Oui	Oui	Oui
Outil de gestion des connaissances	Internet et intranet (BC en voie d'extinction)	Base annuaire et base de connaissances	Base annuaire et base de connaissances
Producteurs de l'information	8 @téléagents sur place pour gérer les mails et les demandes nouvelles, 12 journalistes, 60 contributeurs dans les services (niveau 2)	2 chargés d'information rattachés au centre de contact	2 chargés d'information rattachés au centre de contact + les encadrants de proximité

Tableau 43 : production et gestion de l'information (A, B et C)

B et C utilisent une base de connaissances très développée (complétée à C par des fiches papier). Dans ces deux villes, les responsables estiment qu'il y a des informations dont disposent les téléconseillers qui ne doivent pas figurer sur internet.

Au centre de contact de A, un choix très différent a été fait fin 2008. Depuis cette date, la base de connaissances est progressivement abandonnée au profit de l'internet et de l'intranet. Selon Monsieur R., son directeur, c'est plus facile à gérer car il n'y a ni double saisie, ni problème de compatibilité avec des logiciels métiers, ni divergences entre les informations. De plus, il précise que l'utilisateur ne doit pas obtenir par téléphone une information différente de celle qui figure sur le site de la ville.

« On a quitté l'idée de créer un méga outil qui va tout faire, tout proposer. On a quitté complètement cette logique depuis fin 2008. Ce méga outil, on l'a déjà, c'est internet, c'est le site qui devient la base documentaire du centre de contact.

Avant, la base de connaissances était autonome, complètement séparée du site. Et pour une même question, selon que l'utilisateur consultait le site internet ou nous appelait, il obtenait une réponse différente, donc ça prêtait à confusion. Si nous on donnait plus de détails, par exemple sur les pièces à fournir, que ce qui était sur le site, sur les cas particuliers. L'utilisateur pouvait consulter le site, qui présentait le cas général, se présenter à la mairie avec ses justificatifs et se rendre compte sur place que finalement il était un cas particulier. Et pour les démarches d'état civil, des particularités il y en a beaucoup. » (Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

L'orientation du site internet de la ville n'est d'ailleurs pas la même dans les trois villes. Pour C, il s'agit d'un site plutôt institutionnel, orienté vers la communication politique, l'actualité et l'évènementiel, mais il commence à évoluer et à intégrer des services en ligne. En revanche, les sites internet de A et de B sont de véritables portails à partir desquels il est possible de réaliser de très nombreuses opérations¹⁷⁶. Les téléconseillers de A incitent d'ailleurs les usagers à se servir d'internet et les accompagnent si besoin par téléphone pour leur première e-démarche.

« Vous pouvez également faire votre demande d'enlèvement d'encombrants à partir du site internet de la ville. La prochaine fois il vous suffira de taper le mot « encombrants » dans la barre de recherche du site pour accéder directement au formulaire. » (Monsieur A., téléconseiller au centre de contact de A, à la fin d'un

¹⁷⁶ Lors de notre enquête de terrain, le site internet de la ville A intégrait déjà de nombreux services aux usagers dont un module spécifique pour les prestations destinées aux familles. Celui de B était en pleine reconfiguration. La démarche était également initiée à C, mais nettement moins avancée.

appel téléphonique concernant une demande d'enlèvement d'objets encombrants)

On trouve également des divergences quant au mode de production des informations. A B et à C, des chargés d'information rattachés au centre de contact mettent à jour les données utilisées par les téléconseillers. Au centre de C, les encadrants de proximité participent également à la rédaction des fiches. Cela implique une double saisie (sur le site internet, puis dans la base de connaissances).

«Il faut connaître les questions qui sont posées pour avoir les réponses. On fabrique l'info à partir des questions posées. Par exemple, j'ai vu une documentation qui dit « ouvert aux enfants tous les après-midis », mais enfant, c'est de quel âge à quel âge ? Et après-midi c'est de quelle heure à quelle heure ? Et ça c'est la connaissance liée au contact avec le public qui nous fait remonter ces données. Il faut une connexion directe entre celui qui produit l'information et celui qui a les questions, soit c'est le même. La relation avec l'utilisateur vous permet de connaître l'état de la question et fabriquer votre base de connaissances en conséquence. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

Au centre de contact de A, on partage l'idée que les questions posées par les usagers permettent de connaître précisément les informations à mettre à disposition. C'est d'ailleurs pour cela qu'une équipe spécifique s'occupe de faire remonter les demandes sans réponse aux services concernés.

« Si l'agent ne trouve pas la réponse, il vient nous voir. Si je ne trouve pas cette réponse moi non plus, je fais remonter la demande à la CRU (Cellule Remontée Usager). C'est lui ou moi qui envoyons la demande par mail. » (Monsieur P., responsable d'équipe au centre de contact de A)

Ces demandes sont envoyées à des référents clairement identifiés dans les services municipaux de A. En plus de leur travail habituel, ces référents apportent le contenu technique du site internet de la ville concernant leur activité (les démarches, les pièces nécessaires à apporter, etc.) et l'actualisent si besoin. Ils font partie des contributeurs du site internet. Ils sont également des interlocuteurs de « niveau 2 », c'est-à-dire que les

téléconseillers (interlocuteurs de « niveau 1 ») leur transfèrent les appels auxquels ils n'ont pas de réponse.

Ces référents dans les services ne sont donc sollicités par le centre de contact (soit par la CRU, soit par un transfert de l'appel d'un usager) que si les informations disponibles sur le site ne permettent pas aux téléconseillers d'apporter de réponse à la demande de l'utilisateur. Ils sont donc incités à mettre en ligne des informations claires, précises et exhaustives et à les actualiser. Cela permet de dégager du temps à la fois pour les téléconseillers du centre de contact mais également pour les agents des services concernés.

« Plus [les référents dans les services] formalisent l'information sur le site, mieux c'est pour eux, plus ils se dégagent du temps, ils n'ont plus à apporter des réponses sur des cas particuliers. [Répondre aux appels transférés] fait aussi partie de leur boulot mais ça ne doit pas arriver plusieurs fois, sinon ça veut dire qu'ils ont oublié de nous donner une information et finalement l'utilisateur revient à eux. Donc ils ont tout intérêt à coopérer s'ils veulent arrêter ça. » (Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

Ainsi, alors qu'à B et C, ce sont les chargés d'informations qui mettent à jour les contenus, au centre de A, cette actualisation est effectuée par un réseau de contributeurs. Ce sont les référents dans les services (également agents de niveau 2) évoqués précédemment qui réalisent cette mise à jour directement sur le site internet (ou sur l'intranet), et pour Monsieur R., seul internet permet ce partage d'information et permet le *feed-back* indispensable à une organisation efficiente.

« Le centre fonctionne beaucoup mieux parce que il n'y a plus, comme avant cinq ou six personnes qui mettent à jour une base de connaissance, mais il y a un site alimenté par un réseau de contributeurs dans la ville, contributeurs qui sont pilotés par les équipes du site de la ville. Le site évolue à partir des demandes reçues au plateau. Et le plateau utilise le site comme base de référence. Heureusement qu'on est passé par le site, c'est infiniment plus simple, c'est partagé. Aujourd'hui on est dans l'ère du web, de l'open source, on partage l'info » (Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

3.1.3. Une usine moderne ?

Les centres de contact municipaux ont une organisation très proche de ce qui se pratique dans les centres d'appels privés. Malgré cela, il existe des spécificités relatives à l'activité. Nous verrons également que les conditions de travail des téléconseillers font l'objet d'un souci constant.

3.1.3.1. *Des techniques et des outils venus du privé au service du public*

Dans toutes les villes, les responsables de plateaux utilisent une console de supervision qui permet de contrôler l'activité de tous les téléconseillers. Cependant, seuls les centres de contact de A et de C disposent d'un bandeau lumineux de supervision. Selon Monsieur G., directeur du centre de contact de B « *cela n'a pas sa place ici, c'est plus un élément de stress qu'autre chose* ». Malgré cela, le fonctionnement des centres de contact municipaux est proche de celui des centres privés.

« Un centre de contact, c'est une organisation faite pour traiter des demandes plus ou moins générales avec un maximum d'efficacité. Vous trouverez toujours des constantes (au niveau de l'organisation, des équipes). La seule chose qui va changer c'est la nature de votre activité. Dans les entreprises, vous allez pressurer le personnel pour qu'il vende, vende, vende ... Dans le service public vous développerez une approche plus sociale de la relation mais avec les mêmes fondamentaux organisationnels et techniques. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

Parmi les cadres que nous avons rencontrés, nombreux sont ceux qui ont travaillé dans des centres d'appels privés (Michael Page, Téléperformance et France Telecom-Orange). Ils ont été recrutés pour apporter leur savoir-faire.

Les agents des centres de A et B travaillent sur un plateau unique, tandis qu'à C, il existe deux plateaux répartis sur deux étages. Les encadrants sont présents sur le(s) plateau(x), ce qui permet une grande proximité avec les téléconseillers. Cependant, ce lieu ouvert permet un contrôle mutuel qui n'est pas toujours apprécié du personnel.

« Le plateau, c'est comme au théâtre, vous avez une unité de lieu, tout se voit et s'entend. Ce que fait l'un, les autres le voient. Il faut gérer cela. Il y a un

management de proximité très prégnant sur le plateau. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

En plus de ce contrôle direct, l'outil de supervision permet, selon l'expression de Monsieur G. de tenir « *la comptabilité minutée du temps de travail de chaque agent* ». Madame M., son adjointe, ajoute « *le fait de se loguer¹⁷⁷, ce n'est pas une pointeuse, mais ça peut y être assimilé* ».

Cette comptabilité doit prendre en compte les spécificités de l'activité des centres municipaux. Ils doivent traiter des demandes très diverses, qui impliquent des temps de communication très différents. Parfois, les téléconseillers doivent faire face à des demandes complètement imprévues auxquelles ils doivent essayer de répondre.

« On se dit souvent : qu'est-ce qui passe par la tête aux usagers d'appeler la mairie pour ça ? Et quand les téléconseillers répondent quand même, on est vraiment content. C'est là que je me dis que c'est une réussite ce service. » (Madame I., coordinatrice de plateau et responsable adjointe du centre de contact de C)

3.1.3.2. *Des conditions de travail très soignées*

Dans les trois centres étudiés, il y a une réelle prise en compte des conditions de travail des téléconseillers. Le poids du contrôle est important. Pour Monsieur G., directeur du centre de contact de B, « *il faut essayer de faire en sorte que cela ne se traduise pas par de la souffrance au travail* ». Des pauses sont prévues, de même qu'un temps de récupération après chaque appel (le *wrap up*¹⁷⁸). Au centre de C, l'aménagement des deux plateaux a été réalisé avec l'assistance d'un ergonome. Les agents ont été invités à donner leur avis sur le mobilier. De plus, dans tous les centres, les téléconseillers travaillent en autonomie, ils gèrent leurs pauses et leur travail, tout en sachant que leur activité fait l'objet d'un contrôle précis.

« Tout est fait pour que l'agent soit le plus autonome possible et le plus confortablement installé dans son poste de travail physiquement et psychologiquement. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

¹⁷⁷ Se loguer signifie se connecter à un système informatique en s'identifiant.

¹⁷⁸ Le *wrap up* est un temps de récupération entre deux appels durant lequel le poste téléphonique (« *la position* ») du téléconseiller ne peut pas recevoir d'appels.

Dans les trois centres, les responsables insistent sur la nécessaire reconnaissance de ce nouveau métier qui implique des compétences importantes. Pour Monsieur G :

«Il faut des prérequis importants. Il faut que vous ayez une voix, du vocabulaire. Il faut savoir écouter, avoir une capacité d'écoute et de compréhension. C'est une responsabilité, vous êtes en live au téléphone.» (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

Pour Monsieur G., il est important que ce nouveau métier soit reconnu, notamment par la création d'une filière *Métiers de la relation* par le CNFPT¹⁷⁹. Les téléconseillers de B bénéficient d'ailleurs de formations, notamment pour améliorer leur pratique de l'anglais (cinq langues vivantes sont pratiquées au centre de B en plus du français).

Au centre de A, des primes sont versées en fonction des performances des agents et il existe des possibilités de promotion (même si elles sont réduites). Au centre de C, tous les téléconseillers ont vu leur régime indemnitaire réévalué pour tenir compte des spécificités de leur métier.

De plus, dans les trois centres, le *turn over* est très faible et les demandes de mutation sont peu nombreuses, signe que les conditions de travail sont satisfaisantes.

Toutefois, le contrôle des performances y est très présent et la gestion du temps y est un élément important.

3.2. La place du temps dans le contrôle des performances des centres de contact

Pour les directeurs des trois centres de contact, la performance d'un centre de contact s'apprécie au regard de la qualité de service rendu aux usagers, à effectif constants. Ils ont ainsi fixé des objectifs qualitatifs et quantitatifs à leurs équipes. Nous verrons que si les modes de contrôle peuvent différer, le temps y occupe une place importante même si c'est parfois de manière indirecte.

¹⁷⁹ Le CNFPT est le Centre national de la fonction publique territoriale.

3.2.1. Des objectifs qualitatifs et quantitatifs

Les objectifs qualitatifs sont comparables même s'ils sont énoncés différemment. Les téléconseillers de A doivent apporter « *une réponse juste et complète* », ceux de B « *s'assurer que la personne a bien eu et compris l'information souhaitée* », enfin à C ils doivent « *répondre le mieux possible* ». Dans tous les centres, il est clairement indiqué aux agents qu'ils doivent éviter que l'utilisateur rappelle. La répétition d'un appel allonge le délai global de délivrance pour l'utilisateur. De plus, pour la collectivité, cela accroît le flux d'appels et engendre des coûts supplémentaires. Pour Monsieur G., il faut « *bien s'assurer que la personne a compris, sinon elle rappelle, donc c'est tout perdu* ».

Les trois centres de contact étudiés ont également des objectifs quantitatifs à atteindre. Ils font référence à des indicateurs externes de qualité pour lesquels la définition peut varier selon les villes.

	A	B	C
Efficacité	Nombre d'appels servis/total appels entrants	Nombre d'appels servis/total appels entrants	Nombre d'appels servis/total appels entrants
Qualité de service	Nombre d'appels pris avant 15 secondes /total appels entrants	Nombre d'appels pris avant 15 secondes /total appels entrants	Nombre d'appels pris avant 10 secondes /total appels entrants
Réponse au 1^e niveau	Nombre d'appels non transférés/total appels répondus	Nombre d'appels non transférés/total appels répondus	Nombre d'appels non transférés/total appels répondus

Tableau 44 : les indicateurs externes utilisés à A, B et C

L'*efficacité* est un élément essentiel pour la qualité du service rendu à l'utilisateur à deux titres. En premier lieu, elle indique la capacité à répondre à l'utilisateur dès son premier appel. De plus, une efficacité faible génère du flux supplémentaire car les usagers auxquels les agents n'auront pas répondu réitérent leur appel.

« *Quand on n'a pas servi¹⁸⁰ 100 appels, il y en a 80 qui vont rappeler, puis 60, puis 40%. Si vous avez 100% d'efficacité, vous n'aurez pas de « rappels ». On retraite pour obtenir « les appels frais », c'est le nombre de personnes qui veulent nous joindre.* » (Madame M., directrice adjointe du centre de contact de B)

¹⁸⁰ Servir signifie ici décrocher.

La *qualité de service* est incontestablement l'indicateur sur lequel les centres de contact communiquent le plus. Il témoigne de la volonté de réduire le temps de sonnerie avant décroché. Pour Madame M., « *c'est le premier indicateur à pâtir du sous-effectif, c'est le premier clignotant, le premier indicateur de dégradation* ».

La *réponse au premier niveau* (ou son complémentaire, le *taux de transfert*) permet de vérifier que les usagers obtiennent la réponse à leur demande auprès du téléconseiller, sans être transféré à un autre agent. Là encore, il s'agit d'un indicateur temporel. Pour Madame M. « *si on n'est pas bon en taux de transfert, on n'est qu'un standard* ». En effet, un centre de contact a pour objectif d'apporter une réponse immédiate à la question de l'utilisateur. S'il transfère l'appel, il n'atteint pas cet objectif et se limite à un fonctionnement de simple standard. Cela fait perdre du temps à l'utilisateur (qui a deux interlocuteurs successifs au lieu d'un) ainsi qu'au service vers lequel la communication est basculée.

Les objectifs quantitatifs ne sont pas identiques dans les trois villes étudiées. Deux d'entre eux se retrouvent dans les trois villes, il s'agit de l'objectif d'efficacité et de l'objectif de qualité de service. Concernant le troisième (le taux de réponse au premier niveau ou son complémentaire, le taux de transfert), C est la seule ville à ne pas avoir fixé d'objectif précis.

	A	B	C
Efficacité	90%	95%	90%
Qualité de service	75%	75%	80%
Réponse au 1^e niveau	80%	55%	

Tableau 45 : les objectifs quantitatifs à A, B et C

3.2.2. La mesure quantitative de la performance globale

Dans les trois villes, la performance globale du centre de contact est mesurée de manière à vérifier si les objectifs sont atteints. Dans toutes les villes, le suivi est quotidien et mensuel. Il s'intéresse pour l'essentiel aux indicateurs dits « *externes* » (sur des éléments perceptibles par l'utilisateur), mais comprend également des indicateurs dits « *internes* » de qualité (non perceptibles par l'utilisateur, mais utiles pour améliorer la qualité du service rendu).

		A	B	C
Indicateurs externes	Efficacité	94 %	> 90 %	94 %
	Qualité de service	75 %	77 %	92 %
	Réponse au 1 ^e niveau	70 %	56 %	62%
Indicateurs internes de la qualité	Temps moyen de sonnerie	-	4"	-
	Durée moyenne de la communication	2'30"	1'15"	1'30"
	Rotation sur sonnerie	-	1 %	-
	Qualification de l'appel	85%	88%	100% (automatique)
	Appels départ	-	5 %	-
	Productivité (nb d'appels /heure)	12.5	18	13
	% d'appels décrochés après plus d'une minute d'attente	10%	-	-

Tableau 46 : la mesure quantitative de la performance globale à A, B et C (données 2011)¹⁸¹

Si grâce aux outils informatiques, les centres de contact des trois villes peuvent tous disposer de données quantitatives de même nature, ils ne prêtent pas la même attention aux mêmes indicateurs.

Dans les trois villes, la *durée de communication* n'est pas considérée comme un indicateur de qualité. La diversité des questions auxquelles doivent répondre les téléconseillers ne permet pas de déterminer une norme quantitative.

« On n'a pas la pression sur la durée de communication des centres d'appels du privé. C'est la différence. On est beaucoup plus flexible. Il faut savoir que les téléconseillers travaillent sur plus de douze thèmes, ça peut prendre trente secondes pour les encombrants comme trente minutes, par exemple actuellement les appels concernant la canicule. Ça dépend de la nature de l'appel et de la personne qu'ils ont en ligne. » (Monsieur F., responsable de plateau au centre de contact de A)

Dans tous les centres, la *productivité* est calculée, mais aucun objectif n'est fixé en la matière. Elle sert principalement à dimensionner et à positionner l'équipe.

¹⁸¹ Toutes les données chiffrées proviennent des centres de contact.

« Bon ici ça ne se justifie pas, mais ça donne une idée. Je préfère travailler sur la qualité, leur dire de prendre un peu plus de temps pour traiter les appels que de leur dire vous n'en prenez pas assez. Je la mesure, mais bon ... » (Madame M., directrice adjointe du centre de contact de B)

Seul le centre de contact de A cherche à mesurer les situations dégradées (les attentes excessivement longues) par un *taux d'appels décrochés après une minute de sonnerie*.

La *rotation sur sonnerie* (part des appels non décrochés passé sur un autre poste) est suivie de manière très attentive par un seul centre de contact, celui de B.

« Si vous ne décrochez pas au bout de quinze secondes, l'appel passe sur un autre poste¹⁸², c'est la rotation sur sonnerie et c'est mal. Vous avez sauté votre tour, c'est mal, soit vous l'avez fait exprès, soit vous n'êtes pas à votre place et vous n'êtes pas arrivé à temps pour décrocher. Donc on compte les rotations sur sonnerie au niveau de l'équipe et au niveau individuel. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

Au sein du centre de A, Monsieur P. n'est pas d'accord avec le peu d'intérêt porté par l'équipe de direction au taux de rotation sur sonnerie.

« La rotation sur sonnerie, Monsieur F. dit que ce n'est pas important. Moi je ne suis pas d'accord du tout. Pour moi, ça c'est un critère qu'il faut améliorer à tout prix. Ça sonne et on ne décroche pas, si vous le ratez ça tourne c'est votre collègue qui doit prendre. Je ne vais pas aller à l'encontre de ma hiérarchie. Mais pour moi un bon taux de rotation sur sonnerie c'est moins de 2%, c'est 1%. C'est moins de dix appels refusés par mois. Ça allonge la durée de sonnerie. Chez Orange ce sont des critères qui sont observés. Mais pas ici. » (Monsieur P., responsable d'équipe)

Les *appels sortants* (durée des appels sortants/durée totale des communications) sont contrôlés uniquement à B. Pour le directeur, c'est normal car « *quand on appelle, on ne peut pas répondre aux appels entrants* ».

Même si l'ensemble de ces indicateurs n'intègre pas explicitement la variable temps, ils contribuent à réduire le délai d'obtention de l'information pour l'utilisateur.

¹⁸² La rotation sur sonnerie ne concerne que les postes où un agent est *logué*. Les agents se *déloguent* lorsqu'ils partent en pause.

3.2.3. L'évaluation qualitative de la performance

Toutes les villes étudiées ont également mis en place un contrôle de la qualité de service basé sur une évaluation qualitative. Il permet de s'assurer que la réponse satisfait la demande de l'utilisateur et qu'il ne sera pas contraint de réitérer son appel. Là encore, les différences en matière d'outils utilisés et de fréquence sont importantes.

Si A, B et C ont toutes trois recours à un prestataire pour une campagne d'appels mystères, celle-ci est mensuelle pour le centre de contact de C, annuelle pour les deux autres. Au centre de contact de B, le cahier des charges de ce type de campagne est très précis et détaillé. Il a été élaboré par Madame M., directrice adjointe, et également chef de plateau. Elle a indiqué les différents items qui doivent être évalués et a rédigé pour chacun de ces items des questions très précises pour lesquelles les réponses sont disponibles dans la base de connaissances. Elle a souhaité ajouter un item purement subjectif pour avoir le ressenti de l'appelant sur la manière dont on lui répond. Cet élément est appelé *qualité de service* mais ne correspond pas à l'indicateur de performance utilisé dans le service.

« La qualité de service c'est différent de nos indicateurs. Ici, ce que je voulais, c'est que l'employé de notre prestataire¹⁸³ qui appelle, avec toute sa subjectivité se dise en raccrochant 'c'était bien' ou 'ce n'était pas bien'. C'est-à-dire, je veux vraiment connaître son ressenti car on n'a jamais le ressenti des usagers. Comment on est reçu quand on appelle le centre de contact ? Après tout, un téléconseiller du prestataire, c'est un usager comme un autre. Et je voulais qu'en raccrochant il se dise c'était bien ou c'était pas bien, qu'il me mette une note brute en dehors de tout considération. Au départ il y avait un retraitement et ça ne m'intéresse pas, ce que je veux c'est vraiment le ressenti une fois qu'il raccroche. » (Madame M., directrice adjointe du centre de contact de B)

Mais la grande différence entre les trois centres de contact municipaux étudiés concerne l'évaluation qualitative systématique du service rendu. Celle-ci est quasiment inexistante à B et à C. En plus de la campagne ponctuelle d'appels mystère, il peut y avoir occasionnellement des écoutes de conversation dans le cadre de la formation et de l'accompagnement des téléconseillers nouvellement recrutés. Cela peut être également

¹⁸³ Il s'agit de la société qui réalise les campagnes d'appels mystère pour le centre de contact de B.

mis en œuvre en cas de difficultés d'un agent, mais il n'y a ni écoutes managériales ni enregistrements systématiques. La Directrice adjointe de B le déplore car selon elle, le téléconseiller a besoin de s'écouter pour s'améliorer. C'est une situation bien différente que l'on trouve au centre de contact de A. Contrairement aux deux autres villes, il dispose d'un outil très puissant qui permet l'enregistrement systématique des communications. Le travail des responsables d'équipe est d'ailleurs majoritairement constitué d'écoutes managériales. Ils encadrent chacun dix téléconseillers pour lesquels ils doivent réaliser dix écoutes par mois. Chacune de ces communications est « *décortiquée* » (selon le terme de Monsieur P., responsable d'équipe au centre de A) à l'aide d'une grille très précise qui reprend les différentes étapes de la communication. Cette évaluation qualitative est un volet important de l'évaluation individuelle des téléconseillers.

	A	B	C
Appels mystères	Campagne annuelle par un prestataire	Campagne annuelle par un prestataire	Campagne mensuelle par un prestataire
Enregistrement des communications	Systématique	Non	Non
Ecoutes managériales	Dix par téléconseiller et par mois	Non	Non

Tableau 47 : l'évaluation qualitative du service (centres de contact de A, B et C)

3.2.4. L'évaluation individuelle de la performance des téléconseillers

L'évaluation individuelle des agents prend des formes très différentes dans les 3 centres étudiés. Elle est très formalisée à A et B, contrairement à C où l'organisation relève plutôt de l'ajustement mutuel (Mintzberg, 1982)¹⁸⁴.

Au centre de contact de A, un suivi uniquement quantitatif de l'activité des téléconseillers est réalisé chaque mois à l'aide des données fournies par le logiciel de supervision. Au centre de contact de B, une évaluation comparable est réalisée de manière hebdomadaire. Dans les deux cas, les performances individuelles sont comparées à la moyenne de l'équipe.

¹⁸⁴ L'ajustement mutuel correspond à une organisation du travail basée sur la communication informelle.

La restitution aux agents prend des formes différentes à A et à B. Au centre de B, Madame M., directrice adjointe et chef de plateau, envoie tous les lundis par mail à chaque agent ses résultats hebdomadaires commentés (cf. annexe 13). Elle déclare essayer de ne pas mettre de commentaires négatifs mais au contraire d'encourager les agents. Au centre de contact de A, les responsables d'équipe réalisent chaque mois des entretiens individuels avec les téléconseillers pour échanger à partir de ces données quantitatives mais également d'autres éléments de nature qualitative.

	A	B
Productivité	Oui, comparaison à la moyenne	Non
Rotation sur sonnerie	Oui, mais considéré comme secondaire	Oui, comparaison à la moyenne
Appels départ	Non	Oui, comparaison à la moyenne
Taux de transfert	Oui, comparaison à la moyenne	Oui, comparaison à la moyenne
Temps de traitement des appels	Oui, comparaison à la moyenne	Oui, comparaison à la moyenne
Durée moyenne de traitement par appel	Oui, comparaison à la moyenne, mais peu significatif	Non
Qualification de l'appel	Oui (donnée qualitative, ne figure pas sur la feuille de suivi d'activité)	Oui, comparaison à la moyenne

Tableau 48 : les critères quantitatifs de l'évaluation individuelle des téléconseillers (A et B)

Madame I. (responsable adjointe du centre de C) et Madame M. (directrice adjointe du centre de B) regrettent toutes deux de ne pouvoir réaliser ni des écoutes managériales, ni des enregistrements.

En revanche, dans le centre de contact de A, les responsables d'équipe réalisent quotidiennement des écoutes managériales. Les grilles d'écoutes très précises détaillant tous les éléments de la communication permettent de donner à chaque agent un retour sur sa pratique. Les responsables d'équipe peuvent également se servir des enregistrements pour appuyer leurs remarques. Le but est, selon Monsieur P., responsable d'équipe au centre de A, de « *faire monter* [les téléconseillers] *en compétence* ».

Identification de l'appel : date ; heure précise ; nom du responsable d'équipe ; objet

Prise de contact : présentation (A); écoute attentive/reformulation (B)

Proposition de solution : mise en attente ; reprise de l'appel ; réponse juste et complète (C) ; défaut de maîtrise des bases ; écoute incomplète ; absence d'informations dans la base ; proposition de rappel ; transfert accompagné (D)

Prise de congé : usage d'une formule de politesse (E)

Qualification de l'appel : nature/sujet/commentaire si besoin (F)

Discours : clarté d'expression et courtoisie (G)

Commentaire : libre

Encadré 33 : les éléments retenus dans la grille d'écoute du centre de contact de A

Enfin, certains de ces éléments qualitatifs sont repris par le responsable du service pour l'évaluation annuelle des téléconseillers. Il s'agit des éléments référencés avec une lettre dans l'encadré précédent. Ils ont un poids très important dans la note attribuée à chaque agent puisqu'ils représentent 14 points sur 20, auxquels il faut ajouter 2 points liés à l'implication (suggestions, participation à la vie du plateau, etc.) (cf. annexe 14). Unique indicateur quantitatif, la productivité est mesurée par rapport à la moyenne du plateau. De manière à gérer les contradictions liées à la question du temps, la productivité a un poids modéré dans la notation et ne représente que 4 points sur 20. C'est bien l'aspect qualitatif qui est jugé prioritaire.

Au centre de contact de A, cette évaluation qualitative très détaillée est possible grâce à la présence de très nombreux cadres de proximité, les responsables d'équipe, dont le seul travail est le suivi quotidien et l'assistance aux agents qu'ils encadrent.

Le temps est un élément essentiel de la performance des centres de contact, il intervient de manière directe au niveau de certains indicateurs (qualité de service) ou de manière indirecte (efficacité, réponse au premier niveau). Il est également sous-jacent dans les évaluations qualitatives. Nous allons voir comment les centres de contact peuvent le gérer pour améliorer leur efficacité et au-delà, celle des services municipaux.

3.3. La maîtrise du temps au cœur de l'efficacité

Pour les centres d'appels municipaux et les services dont ils assurent l'accueil à distance de premier niveau, la recherche de l'efficacité implique l'amélioration de la qualité de service à moyens humains constants. Elle passe par un contrôle interactif, l'adaptation

de l'offre au flux, mais également par une gestion délicate de la durée et la complémentarité des différents canaux de communication.

3.3.1. Un contrôle interactif

Les résultats des centres et des téléconseillers ne sont pas uniquement collectés dans le but de surveiller le travail des agents. Ils doivent également permettre une amélioration continue de la performance, c'est-à-dire de la qualité de service à effectif constant dans une logique de contrôle interactif (Simons, 1995b).

En effet, dans tous les centres, les informations recueillies font l'objet d'une discussion lors des réunions d'équipe. Cela permet de faire progresser et de motiver les agents mais également d'échanger sur les problèmes rencontrés, les informations manquantes, les demandes nouvelles. Ces éléments permettent d'améliorer à la fois les résultats individuels et collectifs.

« C'est important qu'ils se situent par rapport aux autres (on donne des numéros à chacun). On fait la même chose avec les résultats des appels mystère. Je veux que les agents voient qu'il y a en a qui sont capables de faire beaucoup mieux que la moyenne. [...] C'est-à-dire qu'on n'aime pas être le dernier même si on est le seul à le savoir. » (Madame M., directrice adjointe du centre de contact de B)

Au sein des centres de A et B, les restitutions consécutives aux évaluations individuelles permettent également de *« faire monter les agents en compétence »* (Monsieur P., responsable d'équipe au centre de A). Tous les personnels encadrants savent que les enregistrements de communications font progresser les agents. C'est pour cette raison que les responsables des centres de B et de C regrettent de ne pas pouvoir en faire.

« Il y a un truc qui manque, c'est que je ne peux pas faire d'enregistrement. Ils sont favorables à ce qu'on les écoute mais ils ne veulent pas savoir quand. Je ne peux le faire qu'une fois par an, à l'occasion des appels mystère. Et c'est un peu embêtant car le plus formateur pour eux, c'est de s'entendre, c'est pas que je les écoute, c'est qu'ils s'écoutent en se mettant à la place de l'utilisateur. Ils prennent conscience de beaucoup de choses.

Il y en a une qui m'a dit « qu'est-ce que j'ai l'air triste au téléphone ». Comment voulez-vous que je lui explique que quand je l'écoute je trouve qu'elle a l'air triste ?

Ces enregistrements me servent lors de l'entretien individuel. Il faudrait le faire au moins deux fois par an. La mesure quantitative ne suffit pas. Actuellement on a uniquement une mesure interne de la qualité.» (Madame M., directrice adjointe du centre de contact de B)

3.3.2. Adapter l'offre au flux d'appels

Les données relatives au flux d'appels permettent de faire des prévisions et de positionner les équipes en fonction des variations d'activité pour une meilleure qualité de service.

« On calcule le nombre d'agents nécessaires pour traiter le nombre d'appels en respectant l'objectif de qualité de service. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

Afin d'améliorer l'efficacité globale, les centres de contact de A et de B vont bientôt récupérer l'accueil téléphonique de nouvelles mairies d'arrondissement, ce qui dégagera des moyens humains dans les mairies concernées. Mais cette augmentation de l'activité devra être absorbée par les centres de contact, à moyens humains constants. Pour y parvenir, le directeur du centre de contact de B va baisser l'objectif d'efficacité et restreindre les horaires du centre afin d'avoir plus d'agents lors des pics d'activité.

« On peut absorber, avec le même effectif, huit cents appels supplémentaires par jour à condition de restreindre la plage et de baisser notre objectif d'efficacité à 85%, ce qui reste très correct. Oui, c'est un objectif de restreindre la plage horaire. Avant 8h30 et après 18h, il n'y a plus d'enjeu, c'est très cher, vous maintenez une équipe pour quoi ? Dix appels ?

C'est comme un élastique, vous étirez les équipes pour couvrir une amplitude plus large par contre il vous manquera du monde aux heures de pointe. Si vous resserrez les équipes, vous les faites se chevaucher beaucoup plus sur les heures de pointe et vous gagnez en efficacité. En fait, les gens téléphonent pendant les heures de travail. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

3.3.3. Les paradoxes de la durée de la communication

Dans aucun des centres, les téléconseillers ne sont invités à réduire le temps de conversation.

« On n'a pas d'attentes en matière de durée de communication. On ne va pas être sur leur dos pour leur dire 'raccroche maintenant'. Le but c'est que l'utilisateur soit satisfait. Que ça dure trente secondes, une minute ou deux, nous on s'en fiche. »

(Madame I., coordinatrice de plateau et responsable adjointe du centre de C)

Pour Monsieur F., responsable de plateau au centre de contact de A, c'est la diversité des demandes qui implique une attention moindre portée à cet indicateur. De ce fait, la durée de communication ne peut pas être déterminée à l'avance étant donnée.

« On a une telle variété de types d'appels que la durée n'est pas une donnée préétablie, on la calcule a posteriori. Ce n'est pas une donnée qualitative, c'est une donnée quantitative pour constituer les équipes. On dit prenez le temps qu'il faut, pas plus, mais prenez le temps qu'il faut pour l'utilisateur. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

Cependant la durée moyenne de communication ne doit pas être trop élevée car elle affecte la productivité et donc la qualité de service et l'efficacité. Elle doit être « maîtrisée », « le téléconseiller doit faire au mieux » (Monsieur G.).

« On apporte une réponse en moins de trois minutes mais on hésite à s'engager là-dessus car le délai de traitement d'un appel est un indicateur qualitatif, évidemment, mais ça ne sera jamais un indicateur économique. [...] Evidemment il y a une notion de productivité, car à l'année celui qui répond en quatre minutes, il répond à deux fois moins d'appels que son collègue qui met deux minutes. Mais on n'est pas du tout dans une course à la productivité. » (Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

Au niveau d'un agent, une durée trop longue peut être le signe d'un problème de compétence.

« On va le regarder parce que si un agent met quatre minutes à répondre alors que les autres mettent moins de trois minutes, c'est qu'il y a un problème. On utilise ces indicateurs pour faire un accompagnement, si c'est systématique, ça ne va pas. »
(Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

A contrario, une durée de communication très faible est la plupart du temps signe que la réponse apportée à l'utilisateur n'est pas la bonne, que l'agent n'a pas pris le temps de chercher ou de creuser la demande. C'est d'ailleurs souvent corrélé à un fort taux de transfert.

« Le temps moyen de conversation, c'est important aussi. S'il est trop bas, c'est qu'il ne prend pas le temps de chercher, il ne passe pas suffisamment de temps avec l'utilisateur, c'est souvent corrélé avec un mauvais taux de transfert. Je ne dis jamais que c'est trop haut, mais je peux dire que c'est trop bas. Si c'est différent dans les entreprises ? Ah oui ! Moi je veux bien qu'on se dépêche, mais il faut prendre le temps de bien traiter l'utilisateur. » (Madame M., directrice adjointe du centre de contact de B)

En effet, une réponse de premier niveau nécessite plus de temps qu'un simple transfert. Cependant, au final, elle permet de réduire le temps de traitement global à la fois pour l'utilisateur et pour la collectivité considérée dans son ensemble.

« Le temps moyen de communication a plutôt tendance à augmenter car la nature même de notre périmètre de compétence évolue. On est de plus en plus dans le suivi des demandes et cela prend du temps. Il y a cinq ans on était à 50% de réponse immédiate. » (Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

Tous les directeurs et encadrants de proximité insistent sur la nécessité pour le téléconseiller de prendre son temps lors de la communication afin de bien comprendre la demande de l'utilisateur (« creuser la demande » selon Madame I. et reformuler) et de s'assurer qu'il a bien compris la réponse apportée afin qu'il ne réitère pas son appel. En plus de ces raisons économiques, il peut être nécessaire de faire durer la conversation pour des raisons sociales. C'est le cas des appels de personnes isolées, en détresse ou dans une situation sociale critique.

« Il y a des appels où il ne faut absolument pas regarder la durée de traitement ce sont tous les appels où la situation sanitaire ou sociale est délicate. On a des appels de gens en détresse et qui peuvent nous voir comme un dernier recours. Non seulement il faut prendre tout son temps mais il ne faut pas perdre la communication. A aucun moment on ne coupe la communication, on appelle les services en parallèle. On essaie de le mettre en relation avec une assistante sociale, soit d'envoyer les pompiers. Ça n'arrive pas souvent, mais les situations sociales graves où les gens sont démunis, c'est plus fréquent. On a intérêt à allonger la conversation afin d'obtenir le plus d'info pour le mettre en relation avec le bon travailleur social. C'est pas grave que ça dure, l'intérêt c'est de le passer à la bonne personne avec les bonnes infos pour être sûr qu'il ne soit pas à nouveau transféré à une autre personne.

Il y a aussi les personnes âgées qui appellent juste pour discuter. Quand on comprend ça, on laisse parler, ça fait partie de nos missions. Dès qu'on est là-dessus, le temps ne compte plus. Par contre pour le reste, si on peut être aussi efficace en étant plus rapide, on ne va pas s'en priver parce que c'est un mieux apporté à l'ensemble des usagers. On ne va évidemment pas passer à côté. »
(Monsieur R., directeur du centre de contact de A)

Au centre de B, Monsieur G. partage cette idée :

« Il y a des appels à forte valeur ajoutée humaine, ce sont des demandes d'explications, des demandes de lien social. La personne ne peut pas exécuter seule sa démarche, elle a besoin d'une autre personne et cette personne c'est le téléconseiller. Lorsqu'on est dans la connexion sociale, qu'on est vraiment dans la relation humaine, c'est-à-dire que cet élément-là est irremplaçable. Là on est au cœur du service public. Ce sont des appels qu'ils aiment bien traiter car ils sont intéressants. Et ils sont plus longs. Donc pour pouvoir bien les traiter, il faut en évacuer d'autres. C'est le service où l'humain va jouer. On est vraiment dans une relation humaine. (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

La complémentarité des différents canaux de communication est un moyen « d'évacuer les appels à faible valeur ajoutée ».

3.3.4. La complémentarité des différents canaux de communication

Le développement des prestations directement accessibles sur les sites internet des mairies permet également de réduire les délais de traitement. Pour l'utilisateur qui réalise lui-même sa démarche depuis son ordinateur à n'importe quel moment, sans attente, c'est un gain de temps immédiat. Pour le centre de contact et les services municipaux dans leur ensemble, c'est du temps d'agent économisé, libéré pour d'autres appels.

« La première donnée c'est que le nombre d'appels téléphoniques baisse depuis 2006. Et la nature des appels change. Le nombre baisse mais la durée augmente. C'est grâce à la complémentarité avec internet. L'utilisateur cherche sur internet et s'il n'a pas trouvé ou compris, il nous appelle. On souhaite développer le site, comme ça les gens ne nous appellent pas. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

C'est pour cette raison que les téléconseillers de A et B invitent les usagers à utiliser les services en ligne et leur expliquent comment faire. Nous avons rapporté précédemment un extrait d'une communication durant laquelle Monsieur A., téléconseiller à A invite son interlocuteur à utiliser le formulaire en ligne pour sa prochaine demande d'enlèvement d'encombrants).

« On a tous des contraintes de masse salariale, ça veut dire de postes. C'est-à-dire qu'il faut développer des activités à effectif constant. Ce qui veut dire augmenter le nombre d'appels et réduire ailleurs. Les appels à faible valeur ajoutée humaine : donner les horaires d'ouverture d'une piscine ou d'un spectacle, quand ça figure sur internet, c'est pas la peine. On essaie de supprimer ces appels à faible valeur ajoutée et d'inviter les gens à aller sur internet. Très souvent les agents vont sur le site et accompagnent l'utilisateur dans sa démarche, dans sa recherche. Donc il y a une très forte complémentarité. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

De plus, envoyer une information détaillée et exhaustive par mail à un usager qui appelle le centre de contact permet également de gagner du temps. Pour Monsieur R., *« plutôt que de passer sept minutes en ligne avec un usager, il vaut mieux lui répondre en trois minutes et lui envoyer par mail l'information exhaustive ».*

Cette complémentarité entre les différents canaux est indispensable pour gérer efficacement à la fois le temps de l'utilisateur et le temps de la collectivité. Les trois mairies étudiées l'ont compris. Et bien qu'elles ne soient pas au même niveau, elles ont toutes entrepris de proposer des prestations directement accessibles en ligne.

« On évolue vers un vrai centre de contact avec le téléphone, mais aussi les mails, les réponses aux formulaires, et puis un ensemble de prestations qu'on développe sur internet comme les inscriptions scolaires, le calcul de quotient familial, diverses prestations municipales dont l'inscription passe par internet. C'est tout un dispositif tourné vers l'utilisateur qui est parti de l'information et qui s'oriente de plus en plus vers la prestation. Il y a eu les centres d'appels, puis le développement des sites internet, maintenant il y a le mariage de tous les outils. Finalement c'est le même métier. L'élément fédérateur c'est l'utilisateur. Si on part de l'utilisateur on construit quelque chose de très cohérent, on se met à sa place. On arrive à s'affranchir de la structure. Mais ce n'est pas évident. » (Monsieur G., directeur du centre de contact de B)

*

* *

Malgré des différences importantes quant à leur nature et à leur mode de délivrance, les trois prestations municipales étudiées témoignent de l'existence de constantes au niveau de la gestion des temps et des délais dans les services publics municipaux. En effet, au sein de chacune des organisations étudiées, le souci de l'utilisateur est présent. Toutes les municipalités cherchent à faire gagner du temps à l'utilisateur à chaque fois que c'est nécessaire, mais lui consacre plus de temps si besoin. Elles utilisent pour cela les techniques et outils classiques de la gestion des délais, tout en veillant aux conditions de travail des agents afin d'éviter l'anti-humanisme (Bessire, 2005).

Cette volonté tient compte de la raréfaction des deniers publics et participe même de sa bonne gestion. Elle doit donc, selon nos interlocuteurs, s'exprimer à moyens humains constants. En plus de gérer le temps de l'utilisateur, il est donc impératif de gérer celui des agents municipaux en réduisant les temps inutiles au profit des temps créateurs de valeur, ce qui contribue à accroître le rapport coût-valeur, donc la performance publique.

Synthèse chapitre 5

Activité liée à une compétence obligatoire des communes, l'établissement d'un passeport est une formalité administrative qui doit respecter rigoureusement les contraintes légales. Pour autant, elle n'échappe pas à la nécessité de gérer le temps de l'utilisateur. Diverses techniques sont utilisées pour réduire les temps d'attente et les délais de délivrance. Les services en ligne permettent déjà de faire gagner du temps à l'utilisateur, à terme les municipalités devraient également en bénéficier pour économiser du *temps d'agent*.

Bien que très courante, la deuxième prestation municipale étudiée ne relève pas d'une compétence obligatoire des communes. Il s'agit du prêt de documents en bibliothèque municipale. Cette prestation de loisirs et d'accès à la culture doit également s'adapter au temps de l'utilisateur, tant au niveau des horaires, que des délais et des durées, mais pas nécessairement pour les réduire. Confrontées à la raréfaction des deniers publics, les bibliothèques doivent maximiser l'utilité du temps de leurs agents et donc concilier le temps du public et le temps des agents, par exemple en s'appuyant sur l'automatisation des transactions.

Enfin, avec la mise en place de centres de contact basés sur une organisation très rigoureuse, l'accueil téléphonique de premier niveau est devenu une prestation municipale à part entière. Leur objectif consiste clairement à faire gagner du temps à la fois à l'utilisateur et à la collectivité. De nombreux outils de gestion sont utilisés pour contrôler que l'objectif est bien atteint. Pourtant, la durée de la communication n'est pas limitée. En effet, si elle est trop courte, la conversation téléphonique peut être contre-productive et faire perdre du temps aux deux partenaires : utilisateur et collectivité. Ici aussi, les responsables cherchent à inciter les utilisateurs à utiliser les services en ligne afin de mieux servir les appels « *à forte valeur ajoutée humaine* », ceux pour lesquels l'intervention d'un agent est indispensable.

Chapitre 6 :

Apports pratiques et théoriques en matière de contrôle de gestion du temps

Les deux volets de notre recherche ont mis en évidence le développement de la gestion opérationnelle des temps et des délais dans les services publics municipaux, à l'instar de nombreux prestataires de services. La recherche-intervention menée à S a principalement fait émerger la question du temps de l'utilisateur, source de valeur et donc d'efficacité. Elle a également apporté des éléments relatifs à la mesure des temps et de la qualité de service. L'étude de cas multiple nous a permis de comprendre comment des municipalités peuvent gérer les temps et les délais opérationnels pour améliorer leur efficacité.

Les enseignements issus de cette recherche concernent les trois aspects de la gestion du temps opérationnels : l'action, le contrôle et le pilotage global.

Nous expliquerons pourquoi de nombreuses municipalités agissent sur les temps et les délais et comment elles peuvent le faire. Nous expliciterons ensuite les objectifs de leur contrôle et les conditions de son efficacité. Enfin, en nous appuyant sur la *Service-Dominant Logic*, nous présenterons l'enjeu d'un pilotage de la performance temporelle basé sur la prise en compte de la valeur d'usage du temps pour chacun des deux coproducteurs du service, également cocréateurs de valeur : l'utilisateur et la municipalité.

1. Agir sur les temps et les délais

Qu'il s'agisse de réduire l'attente, les délais de délivrance ou d'améliorer l'accessibilité des établissements, les usagers attendent des services publics une prise en compte de leurs attentes en matière de gestion du temps. Pour répondre à cette demande, les municipalités utilisent de nombreuses techniques et outils de gestion du temps et des délais, comparables en grande partie à ceux que l'on trouve dans les entreprises privées.

1.1. Des attentes en matière de gestion du temps qui se généralisent

La demande d'adaptation des horaires des services publics et de réduction des délais d'attente et de délivrance s'étend. En effet, après les grandes villes, cette question

émerge dans les villes de taille moyenne. Elle concerne tous les usagers et tous les services à l'utilisateur délivrés par les municipalités.

1.1.1. L'émergence de la gestion opérationnelle du temps de l'utilisateur dans les municipalités

La question du temps a pris une importance considérable dans nos sociétés modernes, du fait de la désynchronisation et de l'accélération des rythmes : le temps n'a jamais eu autant de valeur. Ces bouleversements ont fait du temps un bien collectif. C'est pourquoi les services publics doivent prendre en compte cette nouvelle donnée, notamment ceux qui font partie du quotidien de la population, les services publics municipaux (Tahar, 2011b).

Du fait de cette évolution, de nombreuses mairies cherchent à améliorer la gestion opérationnelle des temps et des délais lors de la délivrance des prestations aux usagers. Certaines municipalités, dont celles de A, B, D et E ont pris comme point de départ la question du temps et la nécessité de répondre aux nouveaux rythmes de vie. Au début des années 2000, elles ont mis en place des politiques temporelles dont l'objectif est la maîtrise des temps de la ville au profit des habitants. Ces politiques ont abouti à la prise en compte au sein des services publics municipaux des contraintes des usagers liées au temps.

D'autres municipalités, comme C et S, sont arrivées à la gestion opérationnelle des temps et des délais par l'entrée de la qualité. En cherchant à améliorer la qualité de service rendu à l'utilisateur, elles sont arrivées au constat que la gestion du temps de l'utilisateur est indispensable à sa satisfaction. Le temps de l'utilisateur est bien un élément de qualité perçue des services publics municipaux. L'étude menée à S a mis en évidence que la question du temps n'est pas toujours clairement identifiée par les décideurs publics. Elle peut être dissimulée par d'autres concepts, tels que la simplification et la proximité. La recherche-intervention que nous avons menée dans cette ville illustre parfaitement l'orientation-client que prennent de nombreuses collectivités et le développement de l'usage d'outils de gestion du temps (Tahar, 2011b).

Enfin, si l'émergence de la gestion de la temporalité dans les mairies date du début des années 2000, l'étude réalisée à S témoigne de sa généralisation aux villes moyennes.

1.1.2. Une demande qui concerne tous les usagers

L'enquête menée à S a également mis en évidence l'importance des attentes temporelles de la part des usagers des services municipaux. Cette demande en temps n'est cependant pas uniquement le fait des jeunes actifs pris dans l'accélération et la désynchronisation de la société (Rosa, 2010) et dont le comportement serait consumériste et l'attachement à la mairie faible. En effet, l'enquête concernant la *gestion de la demande* menée à S démontre que les personnes retraitées, impliquée dans la vie associative et résidant depuis longtemps dans la commune sont également en attente de rapidité du service public. Cette enquête témoigne également du fait que si la rapidité ne contribue pas de la même manière à la satisfaction des usagers selon l'étape du processus de traitement de la demande, mais également selon l'état de besoin (Dubé-Rioux *et al.*, 1989). Il en ressort que la rapidité de réponse est considérée par les usagers comme un élément *basique* (Llosa, 1997). En effet, une réponse rapide n'accroît pas la satisfaction, mais un délai de réponse long entraîne du mécontentement. La rapidité de réponse est donc considérée comme un minimum par les usagers. En revanche, une intervention rapide accroît la satisfaction et un délai d'intervention long provoque du mécontentement. Il s'agit d'un élément *clé*. Un délai d'intervention court accroît la satisfaction, un délai long la diminue. Dans les deux cas, les délais doivent être réduits. Cela permet de réduire l'insatisfaction dans le premier cas, dans le second cas, cela augmente également la satisfaction.

Cependant, les attentes temporelles sont plus fortes chez certains usagers. C'est le cas de ceux qui sont confrontés à une urgence ou qui doivent faire face à un éclatement des prestations ou à des démarches récurrentes. En effet, les personnes qui demandent à la mairie la résolution d'une situation difficile à supporter (dans notre enquête, il s'agissait des demandes de médiation) sont bien plus nombreux à considérer la rapidité d'intervention comme un élément *clé*¹⁸⁵. De plus, les familles qui doivent réaliser de multiples formalités pour la rentrée scolaire et doivent se rendre régulièrement à la mairie pour payer les prestations municipales périscolaires et inscrire leurs enfants aux activités périscolaires expriment plus fortement leur souhait de gagner du temps, notamment par la simplification des démarches, la mise en place d'un guichet unique et l'utilisation de services en ligne.

¹⁸⁵ Le test du Chi deux met en évidence une relation significative entre l'objet de la demande et la contribution à la satisfaction du délai d'intervention. 86,7% des personnes ayant fait une demande de médiation considèrent que la rapidité d'intervention est un élément clé : une intervention rapide augmente leur satisfaction, une intervention plus tardive la diminue.

1.1.3. Une prise en compte qui s'étend à l'ensemble des services publics municipaux

Que l'on distingue les Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC) des Services Publics Administratifs (SPA) ou que l'on utilise une classification différente, tous les services publics municipaux sont confrontés à la nécessité de gérer le temps de leurs usagers, soit en adaptant leurs horaires, soit en réduisant les délais.

Les Services Publics Industriels et Commerciaux sont confrontés depuis longtemps à cette nécessité du fait de la concurrence (même théorique) du secteur privé. La prise en compte des attentes temporelles est plus récente dans de nombreux Services Publics Administratifs, mais elle progresse, peut-être du fait d'une concurrence par comparaison (Jeannot, 1998). La recherche-intervention menée à S témoigne à la fois d'une démarche très avancée au sein d'un SPIC, la régie des eaux et de l'assainissement, et de l'émergence de cette démarche au sein des services publics administratifs liés à l'état civil, aux inscriptions scolaires, à la *gestion de la demande*.

Si l'on s'appuie sur une typologie qui distingue les services municipaux classiques liés à une compétence obligatoire des communes, les services municipaux classiques hors compétence obligatoire et les services municipaux émergents, le constat est identique : la prise en compte du temps de l'utilisateur est indispensable et sa gestion opérationnelle essentielle. En effet, l'étude de cas multiple menée dans les villes A, B, C, D et E démontre que pour l'établissement d'un passeport, le prêt en bibliothèque et l'accueil téléphonique de premier niveau, la question du temps de l'utilisateur est présente dans tous les services publics municipaux.

Après avoir explicité pourquoi les municipalités doivent agir sur les temps et les délais, nous allons maintenant présenter comment les services municipaux s'organisent pour cela.

1.2. Les trois orientations de la gestion opérationnelle des temps et des délais

A travers l'étude d'activités très différentes, nous avons identifié trois orientations au sein de la gestion opérationnelle des temps et des délais : améliorer l'accessibilité des services publics, réduire les temps d'attente et raccourcir les délais de délivrance. Chacun nécessite l'usage d'outils et de techniques spécifiques. La diversité des prestations étudiées nous permet de généraliser nos résultats à l'ensemble des services.

1.2.1. Améliorer l'accessibilité des services publics

Comme tous les prestataires de services, les municipalités doivent adapter leurs horaires d'ouverture pour améliorer leur accessibilité. Cette réflexion concerne les services publics auxquels les usagers accèdent en temps réel. Dans notre étude, il s'agit des mairies et services d'état civil pour établir un passeport et des bibliothèques pour emprunter un document. Elle concerne aussi bien les démarches administratives (passeport) que les activités de loisirs (prêt en bibliothèque).

Il ne s'agit pas nécessairement d'élargir l'amplitude mais bien d'adapter les horaires aux contraintes et rythmes de vie des usagers ainsi qu'aux emplacements des établissements et aux modes et aux rythmes de vie des habitants. Ouvrir tardivement dans un quartier de bureaux déserté en fin de journée n'est pas pertinent. Dans certains quartiers, la mairie ouvrira plus tard le matin et fermera plus tard un jour dans la semaine ; dans un autre elle ouvrira le samedi matin, voire l'après-midi. Pour les bibliothèques, le principe est le même. Pour favoriser leur fréquentation, elles doivent être ouvertes au moment où le public est disponible, d'où l'idée d'ouvrir le dimanche ou en nocturne dans certains quartiers (ou certaines villes). Espace et temps doivent donc être gérés conjointement.

La répartition géographique des établissements contribue également à accroître l'accessibilité temporelle tout en réduisant les déplacements. En effet, du fait du temps de trajet, un établissement central ouvert jusqu'à dix-neuf heures est parfois moins accessible qu'une mairie annexe ou une bibliothèque de quartier fermant à dix-huit heures trente.

Enfin, pour certaines prestations délivrées en temps différé, des outils permettent de s'émanciper des horaires. Certains sont rudimentaires, comme par exemple les boîtes de retour installées devant l'entrée des bibliothèques qui permettent aux usagers de restituer leurs documents en dehors des heures d'ouverture. D'autres outils s'appuient sur les technologies de l'information et de la communication. Après avoir pris beaucoup de retard dans le domaine d'internet, et comme de nombreuses autres administrations (Alcaud et Lakel, 2004), les municipalités cherchent à développer leurs services en ligne. Pendant longtemps, les sites internet des mairies ont été principalement des sites à caractère institutionnel dont l'objectif était de communiquer sur la politique municipale et l'évènementiel. Ils deviennent maintenant de véritables portails offrant d'importants bouquets de prestations. Malgré des degrés d'avancement différents, les six

municipalités (celles de S et des cinq villes de l'étude de cas) que nous avons étudiées se sont engagées dans cette démarche. Leurs sites internet permettent à leurs usagers d'obtenir une information sur une prestation (par exemple les horaires d'ouverture des mairies annexes), mais également de réaliser de plus en plus de démarches en ligne, telles qu'une demande d'extrait d'acte de naissance, le règlement de la restauration scolaire, une pré-inscription à la bibliothèque, la prolongation d'un prêt de livre, etc. Mais la gestion opérationnelle du temps ne se limite pas à améliorer l'accessibilité, elle s'intéresse également à la rapidité et donc à la réduction des temps d'attente.

1.2.2. Réduire l'attente

Comme pour toute prestation pour laquelle il y a un contact entre le bénéficiaire et le prestataire (ou son représentant), la réduction de l'attente est un enjeu important pour de nombreux services municipaux. Mais s'il y a bien une volonté de diminuer l'attente, nous avons pu constater que sa perception par l'utilisateur n'est pas véritablement prise en compte. Nous avons pu constater que diverses techniques sont mises en œuvre pour éviter que se forment des files d'attente. Elles agissent sur trois leviers : l'offre de service, la demande et le processus lui-même.

Comme tous les prestataires de services, les services municipaux vont chercher à mettre en adéquation l'offre de service, c'est-à-dire la capacité de servuction (nombre d'agents, de guichets, de places, d'automates, d'ouvrages, etc.) et la demande, le flux d'utilisateurs afin d'éviter l'attente liées aux pointes d'activité (Teboul, 2009).

Il est possible de jouer sur la demande en la déplaçant. Une grande partie des municipalités étudiées adopte cette technique dès lors qu'elles imposent la prise de rendez-vous pour l'établissement d'un passeport. Elles adaptent ainsi le flux d'utilisateurs à leur nombre d'agents disponibles.

Le flux peut également être réduit en évitant les répétitions et en évacuant des demandes où l'intervention d'un agent n'est pas indispensable. L'envoi d'un *sms* à l'utilisateur dès réception de son passeport lui économise un déplacement inutile et évite d'accroître le flux dans le service d'état civil. De la même manière, l'utilisateur qui aura obtenu une réponse complète et précise à sa demande téléphonique ne réitérera pas son appel. De plus, le fait d'inciter les utilisateurs à utiliser directement le site internet pour les « appels à faible valeur ajoutée humaine » permet de réduire le flux d'appels et donc le temps d'attente avant décroché. Cette pratique est à rapprocher du libre-service,

l'utilisateur est incité à faire les opérations lui-même : faire sa démarche sur internet plutôt qu'appeler le centre de contact, prendre son livre sur les rayonnages de la bibliothèque plutôt que demander un ouvrage en magasin. Cependant, les pratiques du libre-service posent quand même la question de l'offre.

Il est donc également possible d'agir sur l'offre de service et d'adapter les capacités de servuction en fonction des variations de la demande. L'offre doit être correctement dimensionnée pour absorber le flux. C'est le cas pour toutes les prestations étudiées. En effet, lors de la mise en service du passeport biométrique, le faible nombre de stations mises à disposition des mairies a provoqué des files d'attente importantes. D'où la nécessité d'agir sur la demande par le biais des rendez-vous. Pour le prêt en bibliothèque, le nombre d'automates de prêt mis en service est défini en fonction du nombre de transactions. Dans les centres de contact, les équipes sont constituées afin d'absorber le flux d'appels.

A moyens de production constants, un autre moyen de réduire l'attente consiste à déplacer l'offre, à la positionner sur les créneaux où le flux est le plus important. C'est le cas dans les centres de contact où, pour absorber plus d'appels à moyens humains constants, les horaires sont réduits afin de faire se chevaucher les équipes et avoir plus d'agents aux heures d'affluence. C'est également le cas dans les mairies et services état civil, mais également les bibliothèques qui décalent leurs horaires d'ouverture. Ces éléments sont récapitulés dans le tableau suivant.

	Agir sur	
	Le dimensionnement	Le positionnement
De l'offre	Augmenter la capacité de servuction <i>Exemples :</i> Adapter le nombre d'agents, de guichets, d'automates au flux (nombre de transactions) ; Ouvrir des guichets supplémentaires en cas de forte affluence ; Faire participer le client (libre-service)	Planifier la capacité de servuction en fonction des fluctuations de la demande <i>Exemples :</i> Programmer les horaires des équipes selon le flux d'appels ; Décaler l'ouverture des services
De la demande	Réduire le flux <i>Exemples :</i> Orienter les demandes à faible valeur ajoutée humaine vers internet ; Eviter les répétitions	Déplacer la demande <i>Exemples :</i> Mettre en place un système de réservation ; Informer sur les horaires d'affluence

Tableau 49 : dimensionner et positionner l'offre et la demande pour réduire l'attente

Le troisième levier de la diminution de l'attente concerne le processus de délivrance du service lui-même. Sa modification peut permettre de réduire la durée des opérations en *front office*. Les techniques utilisées à cet effet sont identiques à celles que nous allons présenter dans le paragraphe suivant. Il existe donc trois axes de réduction des temps d'attente : l'offre, la demande et le processus.

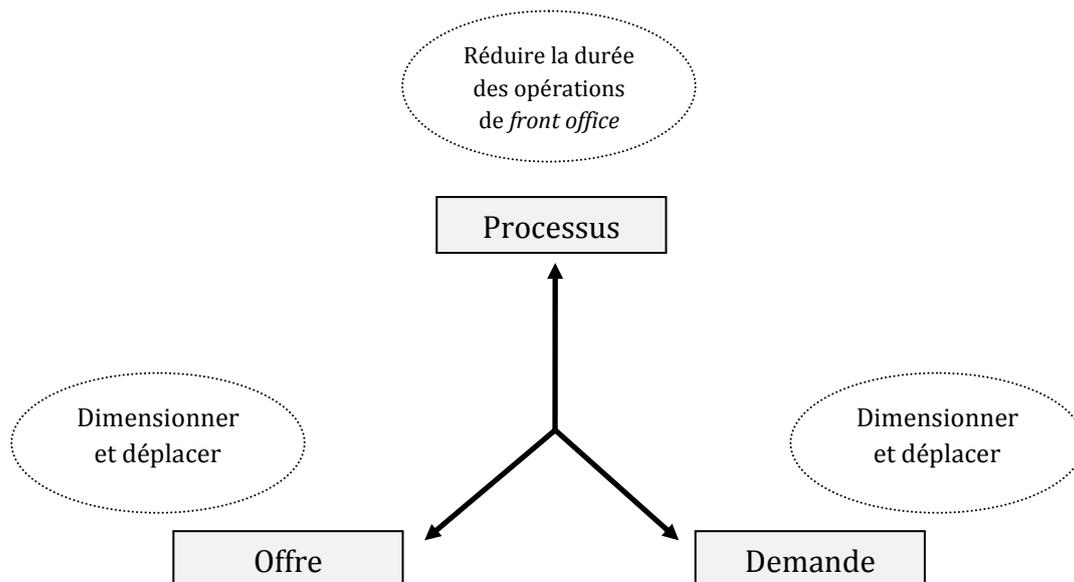


Figure 14 : les trois axes de la réduction de l'attente

Nous allons maintenant présenter les techniques qui permettent de réduire le délai de délivrance de la prestation et la durée des opérations (temps opératoire).

1.2.3. Raccourcir les délais de délivrance

La réduction de la durée des opérations et des délais de délivrance implique d'agir sur les intervenants (agents et usagers) et sur le processus de délivrance du service.

Le service étant coproduit par le prestataire (ou plus exactement ses salariés) et l'utilisateur, sa réalisation rapide et complète dépendra de la qualité des opérations que chacun d'entre eux réalisera, mais également de leurs interactions (Grönroos, 2011). Il est communément acquis que la formation du personnel est un moyen d'améliorer la qualité de service dans son ensemble. Elle permet également de réduire la durée des opérations et les délais de délivrance. Tous nos interlocuteurs ont insisté sur la nécessité d'avoir du personnel compétent, formé dont les conditions et les relations de travail sont bonnes. Pour faciliter et accélérer le déroulement des opérations, il est également utile que les usagers soient formés et socialisés au même titre que les agents (Goudarzi et Eiglier, 2006). En sachant à l'avance ce que l'on attend d'eux, ils coproduiront le service de manière plus efficace. C'est notamment pour cette raison que les services municipaux communiquent en amont sur les démarches, renseignements et justificatifs nécessaires à l'établissement d'un passeport, l'abonnement à la bibliothèque, etc.

La réorganisation, plus ou moins importante, du processus peut également contribuer à réduire sa durée ou le délai de délivrance de la prestation. Nous avons vu qu'au sein de la régie de l'eau de S, les délais de réalisation du branchement ont été réduits du fait d'une modification concernant la programmation des travaux. Celle-ci tient maintenant compte d'un délai de sécurité qui permet de faire face aux imprévus (fuite à réparer en urgence) et de respecter l'engagement de service.

L'introduction de nouvelles technologies peut également modifier le processus de délivrance de la prestation. En effet, la régie de l'eau de S a pu réduire ses délais de réponse aux courriers grâce à la mise en service d'une base de données, puis dans un second temps d'un logiciel spécifique de traitement du courrier. De même, le délai de réalisation d'un passeport a été réduit grâce au transfert des données par voie électronique. Le constat est identique dans les centres de contact, les outils de téléphonie et de gestion de l'information permettent d'apporter rapidement une

réponse complète et précise à la majorité des demandes des usagers sans avoir besoin de transférer l'appel à d'autres interlocuteurs.

Le fait de faire participer l'utilisateur au processus permet également de raccourcir sa durée. Plus exactement, la durée totale sera la même (elle peut même être plus longue), mais la partie réalisée par les services municipaux sera réduite. En effet, lorsqu'une personne réalise sa préinscription en ligne, c'est elle qui saisit toutes les informations. Les agents municipaux n'ont plus qu'à éditer la carte, et lors de la venue de l'utilisateur, le faire payer et lui remettre la carte.

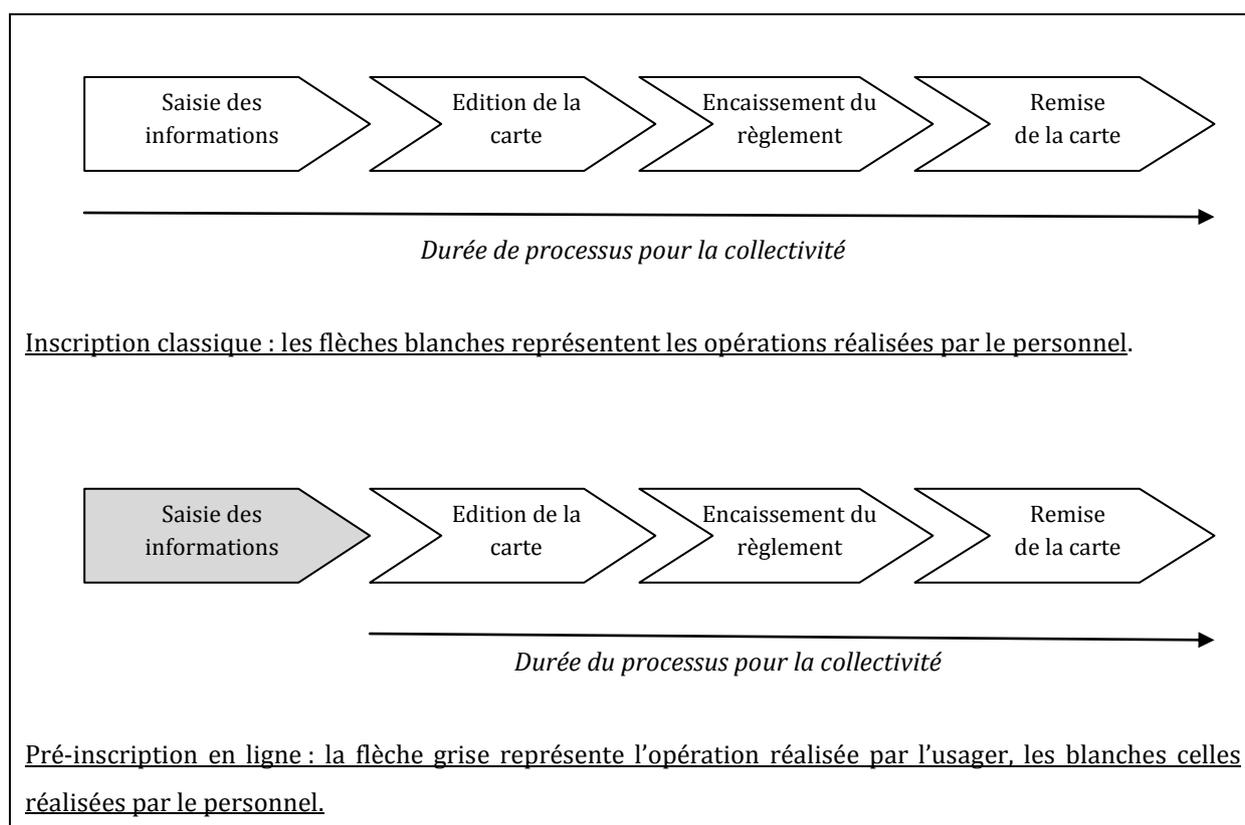


Figure 15 : réduire la durée du processus en faisant participer l'utilisateur

La simplification, souvent affichée par les administrations comme un objectif en soi, est un moyen supplémentaire de réduire la durée des processus en supprimant les opérations inutiles coûteuses en argent et en temps (Tahar, 2011a). Les démarches entreprises s'apparentent à une analyse de la valeur et empruntent des techniques issues du *lean management* (Womack et Jones, 2003 ; McNary, 2008). Ainsi la recherche-intervention menée à S nous a permis de comparer les processus de réponse aux courriers de deux services : la *gestion de la demande* et la régie de l'eau. Alors que le premier ne parvient pas à obtenir des délais de réponse courts, le second répond dans

les quinze jours. Pour atteindre cet objectif, il s'appuie sur une organisation et un contrôle rigoureux, mais également sur la réduction du nombre d'intervenants et d'étapes dans le processus. De plus, le directeur de cette régie a décidé de supprimer l'envoi d'un avis de réception, opération qui alourdissait et allongeait le processus sans apporter de plus-value. L'enquête menée auprès des usagers de la *gestion de la demande* confirme que la rapidité de la réponse est plus importante pour les usagers que l'envoi d'un avis de réception. En effet, un délai de réponse court est considéré comme un minimum par les usagers (élément *basique* au sens de Llosa (1997)) alors que l'envoi d'un avis de réception est un *plus*. Si ce dernier contribue à allonger le délai de réponse, il peut être supprimé sans pour autant générer d'insatisfaction chez l'utilisateur.

La simplification des démarches devrait également permettre de supprimer les déplacements, les inscriptions multiples et la mise en place d'un système où les données seraient saisies une seule fois, ce qui là aussi permettrait de faire gagner du temps à l'utilisateur et au personnel municipal. Cela implique souvent la mutualisation des tâches et la polyvalence du personnel. De plus, les nouvelles technologies facilitent cette simplification car elles permettent un partage des données entre différents services municipaux. Toutes les municipalités étudiées se sont engagées dans cette voie, cependant les résistances au changement peuvent être fortes dans certains services. Au sein de S, nous avons pu constater que la mise en place du *guichet unique* (physique et électronique) se heurte aux réticences des agents, mais également des chefs de service et des directeurs qui y voient un risque de perdre une partie de leur pouvoir.

Enfin, il est nécessaire d'éviter les répétitions du fait d'oublis, d'erreurs ou de réponses inadaptées. Simplifier le processus peut être un moyen de réduire ces risques. En effet, le fait de ne plus exiger de justificatif de domicile pour tout abonnement dans les bibliothèques de C et E a permis de supprimer les inscriptions empêchées du fait de l'oubli de ce document. Cela a eu pour effet d'accroître la satisfaction des usagers et de réduire le nombre d'opérations abandonnées. Mais dans certains cas, ce n'est pas la simplification mais bien la mise en place d'opérations de fiabilisation qui permet de réduire les répétitions. Nous avons vu que, grâce à un protocole très précis, la mairie de B a réussi à réduire de manière très significative le nombre d'erreurs dans les dossiers de demande de passeports. Cela a eu pour conséquence de diminuer le nombre de retours et de dossiers à refaire. De la même manière, les téléconseillers des centres de

contact doivent s'assurer que les usagers ont bien obtenu et compris la réponse à leur demande afin qu'ils ne rappellent pas.

Il est donc essentiel de ne pas se limiter à une conception restreinte de la durée. Il faut considérer le processus dans sa globalité à travers une vision unifiée du temps de l'utilisateur. Les opérations sont souvent étudiées de manière individuelle, elles sont séquencées alors qu'elles doivent être replacées dans la continuité. En effet, lorsqu'une personne est obligée de téléphoner plusieurs fois pour obtenir un renseignement, il est indispensable de considérer la totalité du processus : recherche du numéro, appels successifs, etc. Les moyens au service de la réduction des délais de délivrance sont récapitulés dans le tableau suivant.

Réduire	Axes d'amélioration	Leviers d'action
Le temps opératoire	Améliorer les interactions entre le personnel et l' usager	Former, socialiser les agents , améliorer les conditions de travail
		Former, socialiser les usagers , améliorer les conditions d'accueil
	Réorganiser les processus	Simplifier et supprimer des tâches et étapes inutiles
		Externaliser des tâches vers l' usager (le faire participer)
		Utiliser la technologie
	Les temps occultés	Eviter les demandes multiples ou éclatées
Eviter les répétitions		Fiabiliser le processus pour éviter qu'un usager revienne pour la même demande

Tableau 50 : les moyens de la réduction des délais de délivrance

Nous venons de voir pourquoi et comment de nombreux services publics municipaux cherchent à gérer les temps et les délais opérationnels. En effet, les attentes des usagers des services publics en matière de gestion opérationnelle du temps sont fortes. Il s'agit donc d'un élément important de la qualité de service qui nécessite un contrôle rigoureux et adapté.

2. Contrôler et mesurer : les temps et les délais au cœur du contrôle de la qualité de service

Si la notion de temps n'apparaît pas toujours clairement dans le calcul des indicateurs utilisés par les services étudiés, elle est au cœur de la qualité de service et de sa mesure. Nous verrons qu'elle peut également contribuer à accroître l'efficacité des organisations.

Comme le contrôle de gestion des activités de services doit s'intéresser à la qualité de service (Löning *et al.*, 2008), il est nécessairement concerné par le contrôle des temps et des délais. Notre recherche a mis en évidence que ce contrôle pouvait avoir plusieurs objectifs. De plus, nous verrons qu'il s'agit d'un exercice délicat qui, pour être efficace, doit respecter certaines conditions.

2.1. Les objectifs du contrôle et de la mesure des temps et des délais

Tous les services publics étudiés ne mesurent pas nécessairement les délais, mais la gestion du temps a une incidence plus ou moins directe sur de nombreux indicateurs. Ce contrôle peut avoir différents objectifs : diagnostiquer, organiser et motiver. Il nous semble qu'ils ne concernent pas exclusivement les temps et les délais, mais peuvent être généralisés à d'autres objets de contrôle.

2.1.1. Mesurer pour diagnostiquer

La mesure permet à l'organisation de faire un état des lieux, de s'évaluer pour progresser. A défaut, elle peut avoir l'illusion de l'efficacité. C'est ce que confirme le directeur de la régie de l'eau et de l'assainissement de S au sujet du délai de branchement. Avant de véritablement le mesurer, il était persuadé de l'efficacité de son organisation. Un contrôle rigoureux a démontré le contraire et a permis d'améliorer la qualité de service.

Cette nécessité ne se limite pas à la mesure d'éléments objectifs tels que des délais, des coûts, la productivité, etc. Elle concerne également des aspects subjectifs. En effet, l'étude du service de *gestion de la demande* à la mairie de S a mis en évidence la nécessité de recueillir d'avis des usagers sur le service rendu à l'aide d'une enquête de satisfaction. Celle-ci a permis d'apporter un éclairage nouveau aux décideurs publics en

complétant la mesure interne de qualité servie par la mesure externe de la qualité perçue.

Enfin, une mesure régulière permet d'alerter les encadrants d'un problème ou d'une situation nouvelle. Ils peuvent alors prendre les décisions nécessaires au rétablissement d'un service de qualité. Ainsi, dans les centres de contact, la hausse généralisée de la durée de communication est le signe de l'apparition d'une demande nouvelle pour laquelle l'information n'est pas encore immédiatement accessible aux téléconseillers. Si cette hausse ne concerne qu'un agent, elle témoigne souvent d'un besoin de formation : le téléconseiller met beaucoup de temps pour trouver la réponse à la demande. Étonnamment, une durée nettement inférieure à la moyenne de l'équipe peut être liée au même besoin de formation. Mais dans ce cas, soit le téléconseiller transfère trop rapidement l'appel à un correspondant de niveau deux, soit il renseigne pas correctement (ce qui génère des réitérations).

2.1.2. Mesurer pour organiser l'activité : dimensionner et positionner

Les encadrants que nous avons rencontrés s'appuient sur la mesure des flux et des délais de délivrance de la prestation pour organiser l'activité du service, c'est-à-dire pour dimensionner et positionner les capacités de servuction, l'offre.

Ces mesures s'appuient sur des mesures plus ou moins perfectionnées. Elles peuvent être dans certains cas qualifiées de rudimentaires, comme par exemple au service d'état civil de la mairie de S où les demandes font l'objet d'un bâtonnage manuel en fonction de la nature de la prestation. Dans les autres mairies étudiées, nous avons pu constater que la mesure du flux est réalisée à l'aide d'un logiciel de gestionnaire de files d'attente. En plus de quantifier précisément l'activité en fonction des jours, des heures et de la nature des demandes, il permet de chronométrer l'attente et la durée de délivrance par prestation. Il en va de même dans les centres de contact où le contrôle est très précis. Dans les bibliothèques, des indicateurs sont également utilisés dans l'objectif d'organiser l'activité.

Tous les services municipaux étudiés s'appuient sur des mesures pour dimensionner leur offre. En ce qui concerne l'état civil, les statistiques permettent de prévoir les équipes. La supervision rendue possible grâce à l'outil informatique lié au gestionnaire de file d'attente permet de redimensionner l'offre en temps réel en fonction des flux enregistrés. Ainsi des agents travaillant en *back office* peuvent être envoyés en renfort

en cas de forte affluence. S'il n'est pas surprenant de trouver des pratiques comparables au sein des centres de contact, c'est plus étonnant dans le cas des bibliothèques. L'indicateur *nombre de réservations par document* indique la nécessité d'en acheter un nouvel exemplaire : il s'agit bien dans ce cas d'une augmentation de la capacité de l'offre. De plus, la mesure du nombre de transactions (prêts et retours) et du temps par transaction permet de calculer le nombre d'automates ou de guichets manuels à ouvrir pour limiter l'attente.

La mesure précise des variations de la demande dans le temps sert de base au positionnement de l'offre. C'est grâce à la connaissance précise du flux d'appels et de sa répartition horaire que les horaires des équipes des centres de contact sont définis.

De plus, la mesure peut également aider à déplacer la demande. En effet, connaître la durée des opérations de *front office* nécessaires à l'établissement d'un passeport a permis de planifier des rendez-vous pour cette prestation toutes les demi-heures.

2.1.3. Mesurer pour motiver les équipes

La mesure de la qualité de service peut être un facteur de motivation, à condition bien entendu que les indicateurs soient pertinents, qu'ils aient du sens. Il faut également que les objectifs réalisables et qu'ils ne contribuent pas à empêcher le travail.

Obtenir de bons résultats collectifs est une source de motivation importante pour le personnel. En effet, pour Monsieur V., directeur de la régie de l'eau et de l'assainissement de S, les agents sont fiers d'appartenir à une équipe qui atteint (et dépasse souvent très largement) ses objectifs. Le fait d'afficher les résultats obtenus par chaque service y est globalement très bien perçu. Mais pour Monsieur V., ce n'est pas tant la mesure, mais les « *idées* » qui sont derrière, qui font avancer les agents et les services publics. Actuellement, c'est la qualité de service mais cela pourrait devenir, à terme, le développement durable.

La mesure de leurs résultats individuels peut également contribuer à motiver les agents. Ainsi, permettre à chaque téléconseiller de se comparer toutes les semaines à la moyenne de l'équipe a eu comme effet d'améliorer les performances individuelles et collectives du centre de contact de B. Pour la directrice adjointe de ce service, l'envie de ne pas être le dernier est un puissant facteur de motivation, même si du fait de l'anonymisation des résultats, l'agent est seul à connaître son positionnement par rapport à la moyenne de l'équipe.

Malgré cet effet positif, rares sont les services municipaux qui mesurent et publient systématiquement leurs résultats. Même s'ils les utilisent, les services publics que l'on pourrait qualifier de classiques, tels que les services d'état civil et les bibliothèques, ne les communiquent pas. Il est vrai que le contrôle et ses outils (indicateurs et objectifs) peuvent se révéler contre-performants. Notre recherche nous a permis d'identifier des conditions à respecter pour que ce contrôle soit efficace.

2.2. Les conditions de l'efficacité du contrôle des temps et des délais

Pour être efficace, le contrôle nécessite l'usage d'indicateurs de performance pertinents qui ne donnent pas une vision édulcorée de la réalité. Cependant le « *raffinement technique de l'outil* » (Detchessahar et Journé, 2007) ne doit pas occulter d'autres aspects du contrôle. En effet, il doit s'appuyer sur des objectifs qui n'empêchent pas le travail. Enfin nous verrons que le contrôle de la qualité de service est un exercice délicat qui doit dépasser les frontières classiques du contrôle de gestion.

2.2.1. Des indicateurs de performance temporelle pertinents

Lorsqu'il s'agit de réduire les temps inutiles, sources d'insatisfaction pour l'utilisateur comme pour la collectivité, l'usage d'indicateurs temporels classiques se justifie parfaitement. C'est le cas, par exemple, au sein de la régie de l'eau et de l'assainissement de S, mesurer la part des prestations (branchement, réponse au courrier, appel décroché, etc.) servies dans le délai fixé se justifie parfaitement. Des indicateurs comparables sont également utilisés dans les centres de contact pour mesurer les temps d'attente.

Cependant, comme les délais moyens, ces indicateurs peuvent avoir des effets pervers. En effet, ils peuvent contribuer à occulter des situations hors normes, difficiles à traiter où la délivrance de la prestation est très dégradée. Comme le précise le rapport parlementaire Cornu-Gentille (2010), un délai moyen peut cacher des situations très différentes. Aussi, certains services cherchent à mettre en place des indicateurs qui tiennent compte de ces situations jugées inacceptables. À la régie des eaux de S, le nombre de branchements réalisés dans un délai supérieur à un mois est publié mensuellement. Il est à noter qu'il n'est pas rare qu'il cohabite avec un excellent taux de qualité de service. Dans les mairies d'arrondissement de B, les responsables suivent

régulièrement des indicateurs tels que le pourcentage d'attentes supérieures à vingt minutes. Au centre de contact de A, un indicateur s'intéresse au nombre d'appels pour lesquels l'attente avant décroché a été supérieure à une minute.

Si le problème des situations inacceptables est de plus en plus fréquemment pris en compte, d'autres difficultés persistent concernant les indicateurs et notamment le fait qu'ils ne mesurent pas nécessairement l'intégralité du parcours de l'utilisateur. En effet, les événements sont mesurés individuellement or il arrive fréquemment qu'ils ne correspondent qu'à une étape, une séquence, d'un processus plus long pour l'utilisateur. Un utilisateur est parfois obligé de réitérer sa demande si sa première tentative n'a pas abouti. Sa démarche comprend parfois de multiples déplacements, attentes et contacts avec le personnel. Mais s'il y a une prise de conscience de ce problème, aucun outil ou indicateur ne permet la prise en compte objective du parcours de l'utilisateur dans sa globalité (mesure de la durée totale de sa démarche et du nombre de réitérations). Peut-être que le développement des outils de GRU (Gestion de la Relation Usager) permettra de réaliser ce suivi.

2.2.2. Contrôler sans empêcher le travail

Pour éviter que le contrôle empêche le travail (Weller, 2010), il ne doit pas reposer sur des injonctions contradictoires (Mazet, 2007). Pour cette raison, dans tous les centres de contact, les téléconseillers n'ont pas d'objectif en matière de durée de communication. Il n'y a pas de durée maximale, ils doivent simplement répondre exactement et complètement aux demandes des utilisateurs et s'assurer que ces derniers ont bien compris afin d'éviter qu'ils ne réitérent leur appel. Au centre de contact de A, même si la productivité (qui dépend en partie de la durée des communications) est prise en compte dans l'évaluation individuelle des agents, elle n'est pas prépondérante dans la notation et ne constitue qu'un élément parmi d'autres.

Le fait de s'intéresser également aux aspects qualitatifs de la prestation servie permet d'équilibrer la manière dont le contrôle s'exerce. En effet, au centre de contact de A, ils peuvent contrebalancer des mesures quantitatives telles que la productivité.

De plus, les objectifs fixés doivent être réalistes et les standards accessibles. C'est pour cette raison qu'au sein des centres de contact de A et de B, les performances quantitatives des téléconseillers sont comparées à la moyenne de l'équipe. Dans les deux cas, elles se sont nettement améliorées depuis l'instauration de ce système. En se

rapprochant de la moyenne, les agents les moins performants contribuent à l'élever, ce qui a permis d'améliorer globalement la qualité de service.

La mise en place d'un indicateur de bien-être au travail pourrait également permettre d'améliorer les performances d'une équipe sans que cela aboutisse à dégrader les conditions de travail. Le directeur de la régie de l'eau et de l'assainissement de S considère qu'il s'agit de son prochain projet. Pour lui, il s'agirait de disposer d'un outil qui permettrait de savoir jusqu'où il est possible d'aller pour améliorer les performances. En effet, il considère qu'au-delà d'un certain niveau, la recherche de l'efficacité peut avoir des effets négatifs. Une pression trop forte provoque du stress, des maladies et des accidents qui, en plus d'engendrer de la souffrance au travail peut générer des coûts supplémentaires pour l'organisation et donc réduire sa productivité.

2.2.3. Le délicat contrôle de la qualité de service

Pour améliorer la performance publique, il faut déployer le couple coût-valeur (Lorino, 1999). Il est donc nécessaire de s'intéresser à la valeur de la prestation fournie. donc de contrôler la qualité de service (Löning *et al.*, 2008). L'étude de la gestion opérationnelle du temps de l'utilisateur illustre bien les difficultés liées à ce contrôle.

La valeur d'un service étant déterminée par son bénéficiaire (Vargo *et al.*, 2008), elle ne peut être contrôlée qu'en prenant en compte l'avis des usagers sur la prestation. Ce principe confirme l'opinion selon laquelle face à ses diverses facettes (qualité servie, perçue, attendue et voulue), la notion de qualité perçue doit être privilégiée. Pour cette raison, les mesures internes de la qualité servie doivent être complétées par des mesures externes de la qualité perçue. En plus d'utiliser les outils classiques du contrôle de gestion (mesures des temps d'attente, des délais de délivrance, etc.), le contrôle de la qualité de service nécessite l'usage de techniques issues du marketing telles que les enquêtes de satisfaction. L'enquête menée auprès d'usagers de la *gestion de la demande* à la mairie de S illustre bien cette complémentarité.

Il est également indispensable de s'intéresser à la qualité attendue par les usagers en les interrogeant sur leurs attentes. En effet, ils peuvent considérer certains attributs de la prestation comme secondaires alors même qu'ils engendrent des dépenses pour la collectivité. Pour elle, identifier ces éléments secondaires est essentiel, cela lui permet d'éviter de faire de la surqualité, qui génère des coûts sans pour autant créer de valeur supplémentaire.

Si l'avis des usagers est indispensable pour définir la qualité de service, les services publics ne doivent pas se limiter à leur point de vue. Du fait même de leur mission liée à l'intérêt général, elles doivent s'interroger sur la qualité qu'elles souhaitent apporter à leurs usagers, la qualité voulue. Celle-ci peut différer de la qualité attendue par l'utilisateur. À ce sujet, Kotler et Lee (2006) insistent sur la nécessité de faire du *societal marketing*. Les décisions prises doivent améliorer le bien-être des individus et de la société. Elles doivent tenir compte de considérations sociales et éthiques et arbitrer entre l'impact négatif de certaines attentes à court terme des consommateurs et le bien-être à long terme de la société¹⁸⁶. C'est pour cette raison qu'au sein de la mairie de S, comme dans d'autres municipalités, une réflexion est en cours sur ce que doit être le service public. De même, à la mairie de B, la directrice du service des mairies d'arrondissement insiste sur la nécessité de « *redonner du sens à l'action* ».

Mais quelle que soit la définition retenue, le contrôle de la qualité de service doit s'intéresser autant au processus qu'au résultat car la valeur est créée (ou détruite) tout au long de celui-ci et non uniquement à la fin ¹⁸⁷(Grönroos, 2007). Ce principe est à l'origine de la création des centres de contact municipaux et du développement des e-démarches. En effet, lorsqu'un usager appelle pour obtenir un renseignement, il ne suffit pas qu'il l'obtienne, il faut également qu'il l'obtienne rapidement, sans être transféré à plusieurs interlocuteurs ou avoir à multiplier les appels.

Enfin, ce contrôle de la qualité doit prendre en compte la subjectivité de la satisfaction de l'utilisateur. C'est particulièrement le cas pour le temps. En effet, les mesures quantitatives objectives ne rendent pas compte de la perception que les bénéficiaires du service ont des délais et des durées. Au centre de contact de B, Madame M., directrice adjointe, confirme cette nécessité lorsqu'elle déclare souhaiter connaître l'avis de l'enquêteur mystère avec toute sa subjectivité à travers une note brute (évaluant son ressenti).

¹⁸⁶ Nous faisons référence à l'extrait suivant : « *introduire des considérations sociales et éthiques dans leurs pratiques de marketing et arbitrer entre l'impact négatif de certaines attentes à court terme des consommateurs et le bien-être à long terme de la société* ». Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : "*build social and ethical considerations into their marketing practices and to weigh potential negative impacts of satisfying consumer short-term wants (e.g., fast food) with long-term societal well-being (e.g., obesity epidemic)*". (Kotler et Lee, 2006)

¹⁸⁷ Nous faisons référence à l'extrait suivant « *comme la qualité est perçue tout au long du processus de délivrance du service, la valeur est accumulée ou détruite tout au long de ce processus. Elle n'est pas déterminée à la fin du processus* ». Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : "*As service quality is perceived throughout the service process, value is accumulating, or destroyed, throughout this process. It is not determined at the end of the process only.*" (Grönroos, 2011, p.287)

Enfin, ce contrôle nécessite de bien comprendre comment la gestion opérationnelle du temps et des délais crée de la valeur. Cette performance temporelle n'est pas nécessairement obtenue par la réduction systématique des temps et des délais, elle doit faire l'objet d'un pilotage adapté.

3. Piloter : le système de pilotage de la performance temporelle

Pour les services publics municipaux, comme pour d'autres prestataires, améliorer la performance temporelle, c'est déployer le couple coût-valeur du temps pour chacun des deux coproducteurs d'une prestation, chacun à travers sa fonction de production. Cela implique un pilotage par la valeur (Rochet, 2003) qui s'intéresse au point de vue de chacun des deux partenaires (usager et collectivité).

3.1. La nécessité d'un pilotage de la performance temporelle

Les différents managers publics que nous avons rencontrés ont confirmé l'importance du temps dans l'amélioration de la performance publique. Cependant, celle-ci doit prendre en compte le fait que le temps est un élément paradoxal, double, qu'il ne faut pas toujours chercher à réduire.

3.1.1. Le temps au service du pilotage de la performance publique

De nombreux services publics sont confrontés à la raréfaction des deniers publics. Dans le même temps, l'environnement économique, social et technologique évolue, les besoins des usagers changent, engendrant la création de nouvelles missions nécessaires à l'intérêt général. Cette situation oblige les collectivités locales à rendre un meilleur service tout en maîtrisant leurs dépenses :

« Confrontées à une équation de plus en plus tendue pour « faire plus à niveau de ressources constant » et à un véritable effet de ciseaux entre une attente croissante des usagers et une stagnation, voire une réduction de leurs ressources, les collectivités ont largement mobilisé les marges de manœuvre de nature financière qui pouvaient être identifiées. »(Guénoun et Saléry, 2009)

Cette amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur à moyens constants contribue à accroître la performance publique. En agissant à la fois sur les dépenses et sur la valeur perçue par l'utilisateur, la gestion du temps peut être un puissant moyen au service de cet objectif.

Nous avons vu précédemment que l'utilisateur veut gagner du temps dans certains cas, tandis que dans d'autres, il désire qu'on lui accorde du temps. Il souhaite donc avoir du temps disponible, qu'il s'agisse de son propre temps économisé ou du temps d'agent mis à sa disposition.

Pour répondre à ces attentes, les services municipaux vont devoir dégager des marges de manœuvre, et souvent redéployer des moyens humains. Ils doivent économiser du temps d'agent sur certaines tâches consommatrices de temps mais sans valeur pour l'affecter à d'autres activités.

Pour cela, différents moyens peuvent être utilisés. La suppression de tâches inutiles (simplification) et la réduction du nombre de demandes répétées permettent d'économiser directement du temps d'agent. Un autre moyen va consister à faire participer l'utilisateur, par le biais du libre-service par exemple. Le temps d'utilisateur est ainsi utilisé à la place du temps d'agent. Il est à noter que la simplification et la réduction du nombre de répétitions permettent de faire gagner du temps simultanément aux deux partenaires sur des opérations sans valeur (temps libéré pour l'utilisateur et temps économisé pour l'agent).

Gérer le temps des services publics c'est donc gérer conjointement le temps de l'utilisateur et de la collectivité, ou plus exactement le temps (de travail) de ses agents. Les services publics doivent mettre en place un véritable pilotage de la performance temporelle qui doit permettre d'économiser du temps d'agent (par la réduction des temps inutiles et la participation de l'utilisateur) pour le redéployer sur des opérations créatrices de valeur pour l'utilisateur.

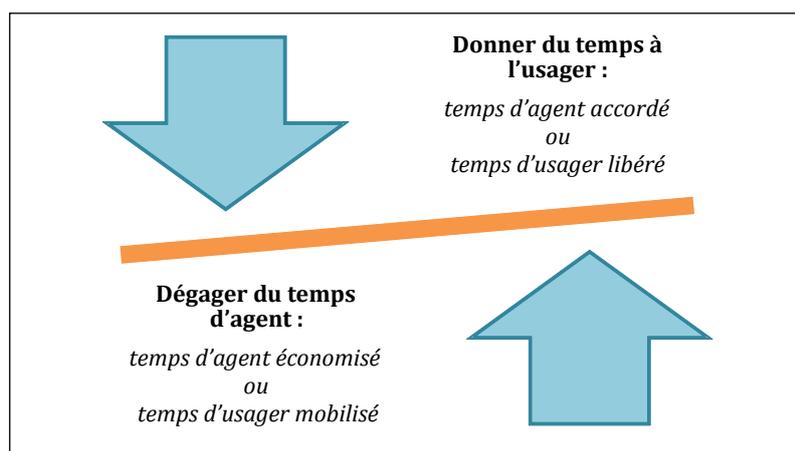


Figure 16 : gérer conjointement le temps des usagers et le temps des agents

Dans chacun des services municipaux étudiés, les expressions employées sont différentes mais témoignent de ce même objectif. Ainsi à la bibliothèque de B, il est question de « redistribuer en qualité » le temps d'agent gagné par l'automatisation et le libre-service. Dans les centres de contact de A et de B, les appels simples ou « à faible valeur ajoutée humaine » sont orientés vers le portail internet de la ville afin de dégager des moyens humains pour répondre aux appels « à forte valeur ajoutée humaine ». Ailleurs il est question de « dégager des marges de manœuvre » (mairies d'arrondissements de B) par la suppression de tâches inutiles et, à terme, grâce aux démarches en ligne.

Pour être efficace, ce pilotage temporel doit donc distinguer ces différents temps, ceux qu'il faut réduire et ceux qu'il ne faut pas réduire.

3.1.2. La dualité du temps

Nous avons vu que le temps est un élément paradoxal. Dans de nombreuses situations, il est nécessaire de diminuer les durées et les délais pour améliorer la qualité de service ou pour réduire les dépenses de la collectivité. Dans d'autres, une limitation de la durée n'est pas souhaitable.

Ainsi les municipalités cherchent à réduire les délais lorsqu'ils sont jugés trop longs par les usagers et qu'ils engendrent de l'insatisfaction. Pour cette raison d'importants efforts sont faits pour réduire les temps d'attente dans les services qui accueillent du public (accueil physique ou téléphonique) et pour diminuer les délais de délivrance d'une prestation.

Réduire les temps et durées de traitement peut également permettre de diminuer les coûts de la collectivité. C'est le cas par exemple lorsque des tâches inutiles sont supprimées pour simplifier les processus ou lorsque des actions (notamment des actions de mutualisations, lancement de services en ligne, etc.) sont mises en œuvre pour éviter les répétitions et demandes multiples.

Mais s'il arrive que ces deux objectifs d'amélioration de la qualité de service et de réduction des dépenses publiques soient atteints grâce à la même action, ce n'est pas toujours le cas. Dans les centres de contact municipaux, par exemple, supprimer des postes de téléconseillers engendrerait des économies mais conduirait inévitablement à l'augmentation de l'attente et donc à une dégradation de la qualité de service.

Notre recherche a également mis en évidence que le temps est paradoxal. À ce titre, il ne doit pas être systématiquement réduit. Ainsi la durée de certaines prestations peut contribuer à accroître la satisfaction des usagers. Ces situations engendrent des coûts pour la collectivité, mais elles lui permettent de remplir ses missions de service public.

En effet, les personnes qui souhaitent bénéficier d'un conseil de lecture auprès d'un bibliothécaire, de même que celles qui sont isolées et qui appellent le centre de contact municipal ou se rendent à leur mairie de quartier dans le but d'avoir un contact humain ne seront pas satisfaites si la durée de la relation est scrupuleusement minutée et limitée.

Dans d'autres cas, ne pas limiter la durée de la rencontre de service permet de gagner en efficacité. Une instruction approfondie de la demande évite des répétitions ultérieures coûteuses en temps pour l'utilisateur comme pour la mairie. En effet, à moyen terme, il profitera aux deux partenaires : l'utilisateur gagnera du temps car il ne sera pas contraint de répéter sa demande, la collectivité réduira ses coûts en éliminant les répétitions. Dans ce cas-là, l'échange initial ne doit pas être considéré comme un événement isolé, il doit être replacé dans un parcours global (Belorgey, 2011). Le temps pris à l'utilisateur et à la collectivité, lors de cette séquence doit être considéré comme un investissement. Ainsi le fait que l'agent municipal n'ait pas de contrainte de durée et prenne le temps de bien étudier le dossier, de poser les bonnes questions limite les risques d'erreur ou de réponse inadaptée. Nous avons pu le constater tant pour l'établissement d'un passeport, que pour l'accueil téléphonique.

Enfin, dans certaines situations, prendre le temps d'autonomiser les usagers peut permettre à la collectivité de réduire ses coûts futurs. Ainsi les bibliothécaires sont

invités à former les publics à l'usage d'automates de prêt. De même, dans le cas d'une demande simple, les téléconseillers indiquent à leurs interlocuteurs comment faire leur démarche sur le portail internet de la ville afin qu'il puisse la réaliser par eux-mêmes à l'avenir. Cela permet de faire gagner du temps d'agent à la collectivité et donc de réduire ses coûts. Et si les usagers ont parfois l'impression de temps perdu, ce n'est très souvent que transitoire, le temps de s'habituer à ces nouveaux outils.

Le temps est donc paradoxal, sa gestion doit être différenciée en fonction des activités et des usagers pour améliorer la performance publique. Son pilotage implique une réflexion approfondie sur le couple coût-valeur et son déploiement dans la coproduction de services.

3.2. Déployer le couple coût-valeur du temps dans la coproduction de services

C'est au cœur de la coproduction du service que se déploie le couple coût-valeur. Du fait de son rôle dans cette coproduction, l'utilisateur participe à la création de valeur pour lui et pour les services municipaux. Il doit donc être intégré dans la réflexion sur l'amélioration de la performance publique. Chacun des deux partenaires, usager et municipalité, va donc employer son temps comme une ressource pour cela, en cherchant à en maximiser l'usage. Nous proposons donc un modèle basé sur l'usage du temps par chacun des deux coproducteurs pour améliorer la performance temporelle du service.

3.2.1. Usager et municipalité, coproducteurs du service, cocréateurs de valeur

Il est communément admis que les services sont coproduits par le prestataire et le consommateur. Pour les services publics, il est question de la collectivité et de l'utilisateur. Nous avons effectivement pu vérifier que l'intervention de ce dernier est indispensable dans les différentes activités que nous avons pu étudier sur le terrain. Et même si le degré d'interaction entre les deux partenaires peut varier, il n'y a pas de service public s'il n'y a pas d'utilisateur pour en bénéficier : si personne ne se rend ou ne téléphone à la mairie, il n'y a pas d'accueil ; si aucun habitant ne fait de réclamation, la *gestion de la demande* ne gère aucune réponse ; s'il n'y a ni entreprise, ni habitation, il n'y a pas de distribution d'eau, si personne n'emprunte de documents à la bibliothèque, aucun prêt n'est réalisé, etc.

Au-delà de cette idée de coproduction, le bénéficiaire du service est également cocréateur de valeur (*cocreator of value*) (Vargo et Lusch, 2008a). En effet, la valeur est créée à travers son interaction avec le prestataire (Grönroos, 2011). Comme l'indique Gummerson (1998), bien que cela aille à l'encontre d'un principe économique classique, la création de valeur n'existe que si quelqu'un consomme le bien ou le service.

« *La production est vue comme une création de valeur, ou valeur ajoutée par le producteur, tandis que la consommation est considérée comme une destruction de valeur par le consommateur. Si le consommateur est l'élément central du marketing, alors la création de valeur n'est possible que si le produit ou le bien est consommé. Un produit invendu n'a pas de valeur et un prestataire de service sans consommateurs ne peut rien produire.* »¹⁸⁸ (Gummesson, 1998)

Ce principe est confirmé par de nombreux responsables publics dont Madame P., responsable des publics à la bibliothèque municipale de B lorsqu'elle déclare qu'une belle collection n'a d'intérêt que si des usagers l'utilisent.

Ces éléments nous permettent de faire évoluer le cadre théorique classique de la gestion des services par des emprunts à la *Service Dominant Logic* (Vargo et Lusch, 2004, 2006a, 2006b, 2008a, 2008b ; Vargo *et al.*, 2008). Nous venons de voir que l'utilisateur (ou le client) n'est pas uniquement coproducteur du service, il est également cocréateur de valeur. Ce sont ses actions et l'usage qu'il fait du service qui vont créer de la valeur. La valeur du service est donc liée l'usage qu'en fait le consommateur et non à une utilité prétendument intrinsèque. Le prestataire ne crée donc pas de valeur, il ne peut qu'en proposer (Vargo et Lusch, 2008a). Dans un processus global qui inclut à la fois les activités du prestataire et celles du consommateur (*all-encompassing process* selon l'expression de Grönroos (2011)). Ainsi, la chaîne de valeur ne se limite pas aux frontières de l'organisation, collectivité ou entreprise, elle s'étend à la sphère du consommateur-usager.

Dans cette logique, le bénéficiaire du service est, comme le personnel, une ressource (humaine) qui crée de la valeur. Il n'est pas une ressource passive, ou selon l'expression de Vargo et Lusch (2004, p. 11) une *ressource opérante (operand resource)*. L'utilisateur (ou

¹⁸⁸ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : "Production is viewed as value creation or value added by the supplier, whereas consumption is value depletion caused by the consumer. If the consumer is the focal point of marketing, however, value creation is only possible when a product or service is consumed. An unsold product has no value, and a service provider without customers cannot produce anything."

le consommateur) est une ressource active, une *ressource opérateur (operant resource)*. Il agit et participe à la réalisation complète du service et contribue à la chaîne de valeur.

*« Le consommateur devient une ressource opérateur (un producteur) plutôt qu'une ressource opérande ("cible") et, en agissant sur des ressources opérandes, il peut être impliqué dans la chaîne de valeur globale du service. »*¹⁸⁹(Vargo et Lusch, 2004, p.11)

Pour étudier la création de valeur dans les services, il est donc indispensable de s'intéresser à cette chaîne de valeur élargie, englobant le prestataire et le bénéficiaire du service. Comme le précisent Capelli et Dantas (2012, p.78) :

« La valeur est définie par le consommateur et co-crée avec lui au lieu d'être imbriquée dans le résultat final de la production de l'entreprise. Le client passe d'un statut de cible à celui d'acteur. »

Notre recherche met également en évidence que les participants (les deux coproducteurs) contribuent à créer de la valeur pour eux-mêmes et pour les autres¹⁹⁰(Vargo *et al.*, 2008). Cependant celle-ci s'apprécie différemment selon que l'on se place du point de vue de l'utilisateur ou de la collectivité. En effet, la valeur pour l'utilisateur correspond bien à la valeur d'usage du service, à sa qualité perçue et donc à la satisfaction de l'utilisateur. Comme tout service public, la mairie a bien entendu comme objectif d'accroître la valeur pour l'utilisateur, mais elle va également chercher à créer de la valeur pour elle-même, c'est-à-dire à dégager des marges de manœuvre financières. En période de raréfaction des deniers publics, cette réflexion est indispensable car elle permet de financer de nouvelles actions par le redéploiement de dépenses publiques. Pour créer cette valeur, chacun des deux coproducteurs va donc mobiliser des ressources, dont le temps dont il dispose, et chercher à en tirer le meilleur profit.

¹⁸⁹ Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : *« The customer becomes primarily an operant resource (coproducer) rather than an operand resource (« target ») and can be involved in the entire value and service chain in acting on operand resources ».*(Vargo et Lusch, 2004, p.11)

¹⁹⁰ Nous faisons ici référence à l'extrait suivant: *« la distinction entre le producteur et le consommateur disparaît et tous les participants contribuent à la création de valeur pour eux-mêmes et pour les autres »,* notre traduction de *"the producer-consumer distinction disappears and all participants contribute to the creation of value for themselves and for others."*

3.2.2. Le temps, une ressource au cœur de la création de valeur

Dans la théorie classique de l'utilisation du temps de Becker (1965), chacun des deux coproducteurs, collectivité et usager, va chercher à maximiser l'utilité de son temps. Elle repose sur l'idée que le temps aurait une valeur relativement stable pour les deux parties. Pour le consommateur (ou l'utilisateur), seul un éventuel changement de situation économique pourrait la réévaluer. En effet, une personne dont les revenus augmenteraient et les loisirs seraient réduits devrait considérer que son temps (libre) a plus de valeur. Pour le prestataire (ou la collectivité), il s'agit du temps de travail de son personnel dont la valeur pourrait être rapprochée de son coût.

Mais la subjectivité de la perception du temps et sa dualité mise en évidence précédemment remettent en cause cette théorie. En effet, sa valeur n'est ni prédéterminée, ni fixe. Bien au contraire, elle varie en fonction des circonstances et de son utilisation. La théorie de Becker ne peut donc pas expliquer l'ensemble des choix réalisés en matière d'allocation du temps. En revanche, il nous semble que la *Service-Dominant Logic* éclaire les questions posées par le temps et son affectation. Pour l'utilisateur comme pour la collectivité, le temps est une *ressource opérante (operand resource)*, une ressource au service du processus de la création de valeur. Il va créer de la valeur en fonction de l'usage qui en est fait et du service qu'il rend effectivement. Cela confirme le principe énoncé par Zimmermann (1951) selon lequel les ressources sont ce que l'ingéniosité humaine en fait¹⁹¹,

Ainsi, si le temps contribue à créer de la valeur, il a lui-même une valeur propre qui varie en fonction du service qu'il rend, donc de son usage. De la même manière que la valeur du service (final) rendu doit être appréciée en fonction de chacun des deux partenaires (usager et collectivité), celle du temps sera évaluée en fonction de leur point de vue respectif. En effet, elle ne peut être déterminée que pour son utilisateur.

Ainsi, pour l'utilisateur, le temps passé lors de la rencontre de service crée de la valeur lorsqu'il engendre de la qualité (perçue) de service. À l'inverse, c'est un coût s'il la dégrade et génère du mécontentement. Pour la mairie, il crée de la valeur lorsqu'il permet de dégager des moyens humains à court ou moyen terme. Dans le cas contraire, c'est un coût.

¹⁹¹ Il s'agit de notre traduction de la phrase suivante « *resources are not ; they become* » (Zimmermann, 1951).

Chacun des deux partenaires cherche à maximiser la valeur d'usage de son temps. La mairie doit donc gérer le couple coût-valeur en tenant compte du point de vue des deux coproducteurs du service et de la valeur fluctuante du temps.

3.2.3. Gérer le coût et la valeur du temps pour chacun des coproducteurs du service

Les situations où le temps passé crée de la valeur pour l'utilisateur ne correspondent pas nécessairement à celles qui en créent pour la municipalité. De même ce qui représente un coût pour l'un ne l'est pas obligatoirement pour l'autre. Nous avons cherché à comprendre comment déployer le couple coût-valeur du temps, en combinant la vision de l'utilisateur et celle de la collectivité.

Pour l'utilisateur, le temps passé lors de la délivrance du service a de la valeur s'il accroît la qualité de service. C'est le cas lorsque l'utilisateur souhaite que l'agent lui accorde du temps à certaines occasions (cela accroît sa satisfaction) ou quand le temps passé avec l'agent évite des pertes de temps ultérieures (cela évite l'insatisfaction). *A contrario*, le temps a un coût pour l'utilisateur lorsqu'il dégrade la qualité de service. Du mécontentement peut ainsi être généré par le sentiment de perdre son temps ou par celui de ne pas s'en voir accorder suffisamment par les agents.

Pour la mairie, le temps passé avec l'utilisateur crée de la valeur lorsqu'il contribue à accroître ses marges de manœuvre financières. Le fait de réduire les temps inutiles et de substituer du temps d'utilisateur à du temps d'agent permet de dégager des moyens humains qui pourront être redéployés ailleurs. À l'inverse, le temps a un coût lorsqu'il contribue à consommer des moyens humains soit pour accorder du temps à l'utilisateur, soit, à fonds perdus, pour des tâches inutiles.

Ainsi, pour déployer le couple coût-valeur, il est nécessaire de combiner les points de vue des deux partenaires (Meyssonnier et Tahar, 2011), tous deux utilisateurs de temps et créateurs de valeur (Grönroos, 2008 et 2011). Nous proposons pour cela un modèle qui distingue quatre situations.

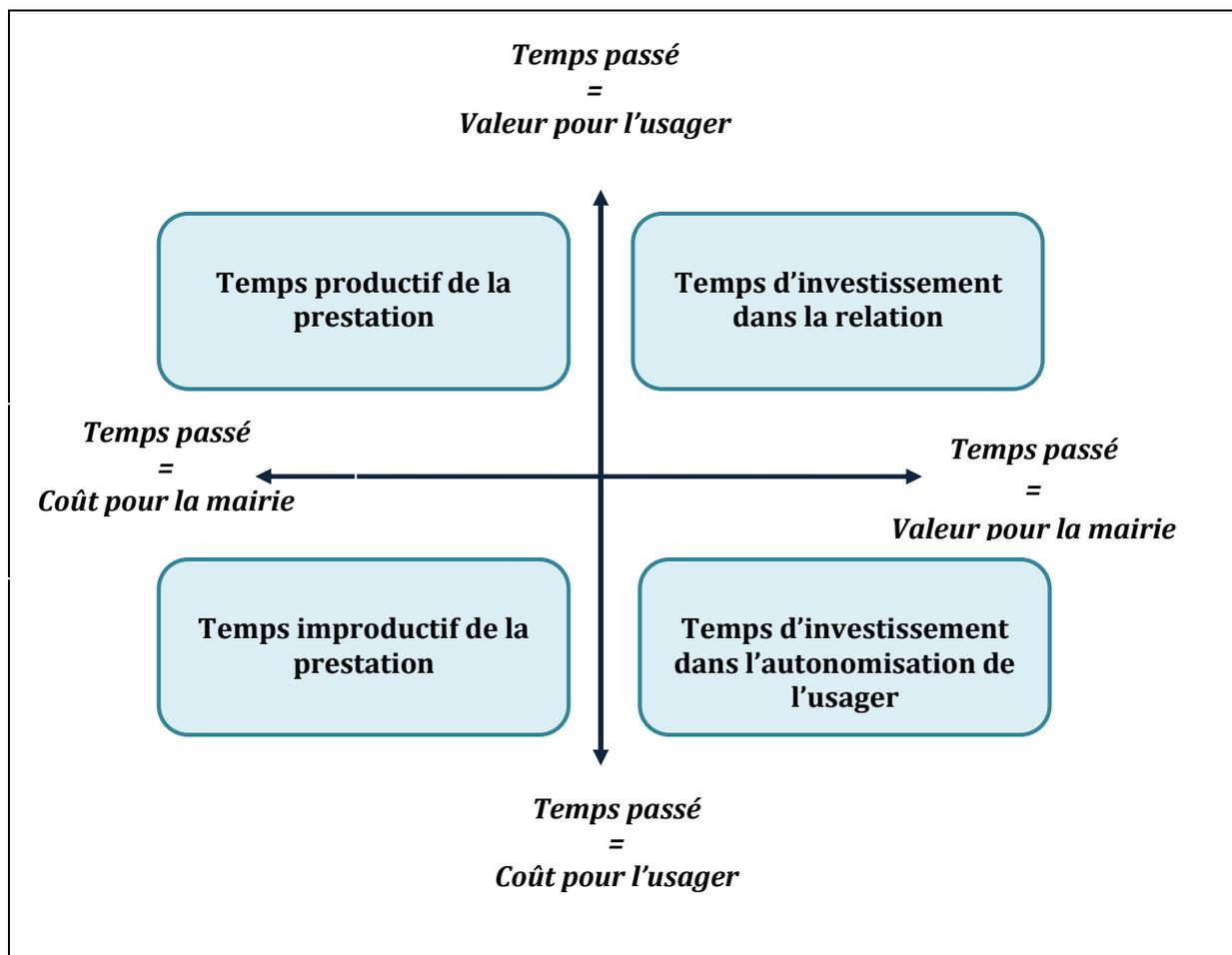


Figure 17 : le temps source de coût ou de valeur pour l'utilisateur et la mairie

Le temps productif de la prestation correspond aux situations où l'utilisateur souhaite qu'on lui accorde du temps. Le temps passé n'engendre pas de gains de temps futurs, mais améliore la perception de la qualité de service et la satisfaction de l'utilisateur. C'est le cas par exemple lorsqu'un bibliothécaire donne à un abonné un conseil de lecture. C'est également le cas lorsqu'une personne téléphone à la mairie et fait durer la conversation parce qu'elle se sent isolée. La mairie accomplit dans ce cas-là sa mission de service public sans attendre de l'échange un gain de temps et une économie à court ou moyen terme. La valeur créée pour l'utilisateur est un objectif en soi pour la mairie.

Le temps d'investissement dans la relation permet de faire gagner du temps à chacun des partenaires et génère des économies de temps à plus longue échéance pour la mairie, et parfois également pour l'utilisateur. Dans ce cas, il est indispensable de ne pas chercher à réduire la durée de la rencontre de service afin d'éviter les répétitions coûteuses pour les deux partenaires (en temps et en argent). Nous avons rencontré ce cas de figure à de nombreuses reprises durant notre recherche. C'est le cas par exemple

dans les centres de contact où les téléconseillers sont invités à s'assurer que l'appelant a bien compris la réponse et qu'elle correspondait bien à sa demande afin qu'il ne rappelle pas.

Le temps d'investissement dans l'autonomisation de l'utilisateur est ambivalent. Il fait gagner du temps (et permet des économies à plus longue échéance) à la mairie. Il mobilise celui de l'utilisateur qui doit réaliser les opérations lui-même, ce qui peut provoquer parfois de l'insatisfaction. Il s'agit des situations où l'agent prend le temps d'expliquer à l'utilisateur comment produire sa prestation par lui-même, souvent auprès d'un automate ou à partir du site internet (mais pas uniquement). Les tâches ne devraient par la suite plus être réalisées par des agents mais par l'utilisateur lui-même. En faisant ainsi participer l'utilisateur, on libère du temps d'agent, ce qui permet à la municipalité de dégager des marges de manœuvre financières. Très souvent, et contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, les opérations en libre-service sont moins rapides que si elles avaient été faites par un agent (spécialisé et expérimenté). Pour éviter le mécontentement généré par une organisation en libre-service, il faut que l'utilisateur n'ait pas le sentiment qu'on lui prend son temps ou qu'on ne lui accorde pas le temps d'agent qu'il attend. Il est indispensable qu'il ait l'impression d'en gagner. Pour cela, il doit être formé et accompagné afin de ne pas percevoir cette organisation comme une dégradation de la qualité de service.

Le temps improductif de la prestation correspond à une perte de temps à la fois pour l'utilisateur et la mairie. Il engendre insatisfaction chez le premier et dépenses inutiles chez le second. Il s'agit de la durée des tâches inutiles du processus, des répétitions, des demandes éclatées. Nous avons trouvé ce type de temps dans tous les services et activités étudiés. Tous les responsables ont évoqué la nécessité de simplifier, d'éviter de demander à l'utilisateur plusieurs fois le même document par plusieurs agents différents dans plusieurs lieux différents.

La municipalité va devoir gérer le couple coût-valeur en prenant en considération le point de vue de l'utilisateur en plus du sien. Elle va chercher à accroître la valeur du temps passé avec l'utilisateur tout en en réduisant le coût. Dans les trois premiers cas de figure, le temps crée de la valeur soit pour un des deux partenaires, soit pour les deux, il ne faut donc pas chercher à le limiter. Il est nécessaire de laisser des marges d'appréciation aux agents, assez de *slack* (Gummesson, 1998) pour créer de la valeur. Par ailleurs, les situations correspondant au cadran inférieur droit nécessitent une attention

particulière. Economiser du temps d'agent ne doit pas être l'objectif de la collectivité, mais uniquement un moyen au service de la création de la valeur pour l'utilisateur.

En revanche, le cadran inférieur gauche rassemble les situations où le temps est perdu pour les deux partenaires. Dans ces situations, le temps doit systématiquement être réduit puisqu'il est un coût pour les deux coproducteurs.

Cette analyse repose bien sur l'idée que le temps n'a de valeur que par rapport à ce qui en est fait, donc à son usage. C'est l'intervention humaine qui va lui donner plus ou moins de valeur dans la coproduction du service, celle de l'agent mais également celle de l'utilisateur. Le développement des connaissances et des compétences par de l'information et de la formation est donc indispensable pour maximiser la création de valeur lors de la délivrance du service.

Tous les responsables rencontrés confirment l'importance de la formation du personnel, quelle que soit l'activité. Divers moyens sont développés pour améliorer les connaissances et les compétences des agents : formations sur la reformulation ou cours d'anglais pour les téléconseillers de B, écoutes régulières pour « *faire monter les agents en compétences* » au centre de A, sessions de formation sur l'évolution du droit de la nationalité à B, séminaire de travail et *théâtre-forum* sur les relations à l'utilisateur à C, etc. Il est également utile de développer les compétences des usagers pour que leur temps soit plus efficace. En effet, tous les publics seront plus efficaces dans leurs démarches s'ils ont au préalable bénéficié d'une information, voire d'une formation adaptée. Si ce principe s'applique à tous les services, il se vérifie tout particulièrement pour les opérations en libre-service.

« Pour que le libre-service soit efficace, la personne doit avoir des compétences physiques et intellectuelles et éventuellement les outils technologiques nécessaires. Les organisations qui le comprennent et en développent une offre qui facilite l'usage du libre-service pourront bénéficier de réelles opportunités.¹⁹² » (Vargo et Lusch, 2004)

Et s'il est vrai que les capacités de la population se sont globalement accrues depuis plusieurs années avec l'élévation du niveau moyen d'études et la généralisation de

¹⁹² Il s'agit de notre traduction de l'extrait suivant : *"To be successful at self-service, the entity must have sufficient physical and mental skills and /or appliances (embedded with knowledge) to make self-service possible. Organizations that recognize this can find opportunities in developing offerings that enable the entity's increasing self-service".*

l'usage de l'informatique, il est indispensable d'accompagner davantage certains usagers dans leurs démarches.

*

* *

Dans une période de raréfaction de leurs ressources, les services publics doivent accroître leur performance, c'est-à-dire améliorer le rapport entre la valeur créée et le coût généré. La gestion opérationnelle du temps y contribue en augmentant la valeur créée pour l'utilisateur, pour la collectivité ou pour ces deux coproducteurs du service.

Cependant, une gestion différenciée s'impose. En effet, nous avons vu que la durée des opérations est un élément paradoxal qu'il ne faut pas systématiquement réduire. Cette gestion différenciée implique un pilotage basé sur la prise en compte de la valeur d'usage du temps pour chacun des deux partenaires. Nous mobilisons la notion de valeur d'usage, habituellement utilisée en marketing, dans un cadre différent, celui du contrôle de gestion, afin de l'appliquer à une ressource, le temps. Bien qu'initialement attachée aux services (et aux biens), elle s'applique parfaitement au temps qui peut être source de valeur ou de coût selon le partenaire et l'usage qui en est fait. Seule la durée des situations où le temps ne crée pas de valeur doit faire l'objet d'une réduction systématique.

Synthèse chapitre 6

Les attentes des usagers des services publics municipaux en matière de temporalité se généralisent. Des mairies cherchent à gérer les temps opérationnels et les délais pour améliorer leur qualité de service. Cette gestion opérationnelle des temps et des délais comprend trois orientations : améliorer l'accessibilité des services, réduire l'attente et raccourcir les délais de délivrance. L'amélioration de l'accessibilité nécessite une réflexion basée à la fois sur le temps, l'espace et les services en ligne. En ce qui concerne la réduction de l'attente, il est possible d'agir selon trois axes : l'offre, la demande et le processus. Enfin, pour réduire les délais de délivrance, l'amélioration des interactions entre l'utilisateur et le personnel et la simplification du processus permettent de diminuer la durée opératoire. Il est toutefois indispensable de considérer le parcours de l'utilisateur dans sa globalité et d'éviter les déplacements inutiles, les répétitions et demandes multiples qui allongent, souvent de manière invisible pour la collectivité, les délais de délivrance.

La gestion des opérations doit être accompagnée d'un contrôle opérationnel au sein duquel les temps et les délais occupent une place importante. Il doit permettre de réaliser un diagnostic de l'activité et de l'organiser. De plus, il peut constituer un facteur de motivation pour le personnel. Pour être efficace il doit toutefois respecter certaines conditions : dépasser la fiction de la moyenne, ne pas empêcher le travail et contrôler la qualité en tenant compte de l'avis de l'utilisateur et de sa subjectivité.

Gérer le temps opérationnel peut permettre d'accroître la performance publique en améliorant la satisfaction de l'utilisateur et en contribuant à dégager des marges de manœuvre financières pour la collectivité. Cependant le temps n'a pas toujours la même valeur, celle-ci dépend de son usage. Dans certains cas il faut le réduire systématiquement car il détruit de la valeur. À l'inverse, dans d'autres il est indispensable de prendre le temps nécessaire car il crée de la valeur. Nous proposons un modèle combinant temps-coût et temps-valeur pour chacun des deux partenaires permettant le pilotage de la performance temporelle.

Conclusion

Ce travail doctoral nous a permis de comprendre comment la gestion opérationnelle du temps peut améliorer la performance publique. Il a produit des connaissances actionnables qui répondent à chacune des trois questions de recherche issues de la problématique :

Quels sont les fondements et les modalités de la gestion du temps dans les services publics municipaux ?

Quelles sont les modalités et les perspectives du contrôle des temps et des délais dans les services publics municipaux ?

Comment améliorer le pilotage de la performance temporelle dans les services publics municipaux ?

Avant de présenter les apports managériaux et académiques de cette thèse, nous allons rappeler notre démarche de recherche. Nous tracerons ensuite les perspectives de recherche qui en sont issues.

1. Le déroulement de la recherche

Pour traiter cette problématique, nous avons choisi de prendre des mairies comme terrain de recherche. En effet, de par leur caractère généraliste et leur proximité avec les habitants, elles sont particulièrement concernées par les contraintes et attentes temporelles de leurs usagers.

Notre recherche s'est organisée en deux volets. Le premier correspond à une recherche-intervention dans une ville de taille moyenne qui a fait l'objet d'un contrat de recherche avec cette municipalité. Ce premier volet étudie le processus de prise de conscience par les managers publics des attentes des usagers en matière de gestion opérationnelle du temps. À l'origine, les décideurs souhaitaient simplement améliorer la qualité de service rendu. Ils étaient persuadés que les usagers des services municipaux voulaient uniquement une simplification des démarches administratives et davantage de proximité, mais ils n'avaient pas conscience de l'importance de la question du temps pour l'utilisateur. C'est notre intervention qui leur a révélé, grâce à deux enquêtes réalisées auprès d'usagers des services municipaux, que le temps est un élément central de la

délivrance d'une prestation. Notre intervention a également mis en évidence la nécessité de recueillir l'avis des usagers sur la qualité perçue pour compléter les mesures internes de qualité servie. Il ressort de ce premier volet de la recherche que la gestion du temps est un facteur de satisfaction pour l'utilisateur et donc d'efficacité pour les services municipaux. Pour cela, la prise en compte de l'avis des usagers est nécessaire. Elle contribue à définir l'offre (qualité attendue) et à l'évaluer (qualité perçue).

Afin de comprendre comment les services municipaux peuvent s'organiser pour répondre aux attentes de leurs usagers en matière de temps, nous avons réalisé une étude comparée des pratiques de cinq municipalités innovantes en matière de gestion des temps et des délais. Il s'agit du second volet de notre recherche. Pour les besoins de cette étude, nous avons distingué trois catégories de prestations municipales à destination de l'utilisateur : les activités purement administratives, les offres de services au public et les relations avec les habitants. Nous avons étudié un exemple de prestation par catégorie, il s'agit respectivement de l'établissement d'un passeport, du prêt de documents en bibliothèque et de l'accueil téléphonique de premier niveau. Cette étude a mis en évidence comment des managers publics de terrain s'organisent pour répondre aux attentes temporelles de leurs usagers malgré leurs contraintes financières (systématiquement exprimées en moyens humains). Quelle que soit la prestation étudiée, ils cherchent à économiser du temps d'agent sur des tâches à faible valeur afin de le redéployer sur des activités à forte valeur ajoutée humaine, c'est-à-dire où l'intervention d'un agent apporte une réelle plus-value. Pour cela, ils utilisent souvent des techniques et des outils de gestion développés pour (ou par) des entreprises privées. Pour l'utilisateur, comme pour les services municipaux, le temps est bien un élément central de la coproduction du service, il est au cœur de la création de valeur. Ce second volet de la recherche montre comment la gestion opérationnelle du temps permet d'accroître l'efficacité des processus au sein d'une municipalité.

Nous allons maintenant présenter les différents apports managériaux et académiques issus de notre travail.

2. Les fondements et les modalités de la gestion du temps dans les services publics municipaux

Pour tous les décideurs publics que nous avons rencontrés, la qualité de service rendu ne concerne pas seulement la qualité technique du résultat, elle comprend également la qualité fonctionnelle de processus, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles le service est rendu. La gestion opérationnelle du temps y est centrale, qu'il s'agisse d'améliorer l'accessibilité ou d'accroître la rapidité du service.

Pour améliorer leur accessibilité, de nombreux services publics proposent des horaires élargis ou décalés, adaptés aux rythmes de vie de leurs usagers. Certains équipements municipaux ferment plus tard certains jours de la semaine, restent ouverts le samedi et parfois le dimanche. Cette accessibilité temporelle dépend également de la répartition géographique des équipements. En effet, l'éloignement et l'allongement des temps de trajet contribuent à les rendre moins accessibles. Un maillage du territoire pensé en fonction des rythmes de vie des habitants permet de répondre à cette difficulté. Ainsi, l'installation de mairies annexes, de bibliothèques de quartier réduit la distance géographique et temporelle entre l'utilisateur et la prestation. Il faut cependant veiller à ce que ces antennes offrent un service complet qui dispense véritablement l'utilisateur de se rendre dans l'équipement central. D'autres outils améliorent l'accessibilité temporelle du service en affranchissant l'utilisateur des contraintes liées à l'espace et au temps. Les services par téléphone lui permettent d'obtenir certaines prestations sans avoir besoin de se déplacer. Plus récemment, le développement des démarches en ligne offrent un important bouquet de services sans contrainte de lieu et d'horaire.

Améliorer la rapidité du service représente également un objectif qui se développe dans de nombreux services publics municipaux, y compris ceux qui paraissent éloignés de cette préoccupation, comme les bibliothèques. Pour réduire les temps d'attente, des outils et techniques, comparables à ceux des entreprises, sont utilisés dans de nombreux services municipaux. Ainsi ceux qui enregistrent des flux très importants se servent de gestionnaires de files d'attente afin que les usagers attendent plus sereinement. Ces équipements permettent également d'organiser l'offre de service, de gérer les équipes en fonction du flux (gestion en temps réel ou prévisionnelle). Certaines mairies ont choisi un fonctionnement basé sur la prise de rendez-vous pour certaines prestations afin de déplacer la demande et donc d'éviter l'attente pour les usagers. La mise en

service d'automates, de services par téléphone et surtout le développement des démarches en ligne permettent également de réduire les flux physiques et donc l'attente aux guichets des mairies.

A partir de ces données issues du terrain, nous avons défini trois éléments sur lesquels il est possible d'intervenir pour réduire les temps d'attente : l'offre, la demande et le processus. Nous avons mis en évidence que les différentes techniques utilisées ont un impact sur le positionnement ou le dimensionnement de l'offre ou de la demande, ainsi que sur la durée des processus.

En ce qui concerne les délais de délivrance des prestations, les managers publics rencontrés cherchent à les réduire en normalisant les processus (fiabilisation) et en supprimant les opérations inutiles (simplification). En effet, les erreurs commises au moment de la constitution d'un dossier d'établissement d'un passeport allongent de manière significative la durée de production de ce document. Dans une des mairies étudiées, un protocole élaboré avec la préfecture a permis de réduire considérablement le nombre de retours de dossiers liés à des erreurs (document manquant, renseignement erroné, etc.). La simplification des démarches est, elle aussi, une source de gain de temps et de réduction des délais. En supprimant des tâches inutiles (double saisie, demande d'information inutile, etc.), le temps opératoire est réduit. Il en va de même lorsque l'utilisateur réalise lui-même une partie du processus, par exemple en remplissant un formulaire en ligne qui sera automatiquement intégré à une base de données (sans avoir besoin de lui faire remplir un formulaire papier qui sera ensuite saisi sur une base de données par un agent). Cette volonté de réduire les délais est très présente dans le discours des managers publics rencontrés. Ils sont clairement conscients du fait que les délais réellement supportés par les usagers ne se limitent pas à ceux qu'ils enregistrent. Il existe des temps occultés par l'administration qui accroissent de manière significative le délai global du parcours de l'utilisateur.

Pour être pertinentes, les actions mises en place doivent s'accompagner de pratiques de contrôle. Nous allons les présenter en répondant à la deuxième question.

3. Les modalités et les perspectives du contrôle des temps et des délais dans les services publics municipaux

Au niveau du contrôle des temps et des délais, de nombreux indicateurs sont utilisés mais cette pratique n'est pas généralisée à l'ensemble des services municipaux. Il existe une importante diversité au niveau de l'instrumentation de gestion. Seuls les centres de contact produisent des données nombreuses, individuelles et collectives et publient régulièrement des tableaux de bord. Cette situation tient à la nouveauté de ce type d'organisation et au caractère émergent de la prestation. Dès leur création, ils ont été dotés d'une instrumentation de gestion (plus ou moins développée selon les cas). D'autres services, plus classiques, tels que les services d'état civil utilisent également des outils de gestion à cause de l'importance des flux et de procédures très rigoureuses. Cependant, ils sous-utilisent souvent les outils et données dont ils disposent. Certains services, par exemple, se servent de leur gestionnaire de file d'attente uniquement comme un distributeur de tickets et n'exploitent pas régulièrement les données collectées. Au sein des bibliothèques étudiées, nous avons trouvé peu d'indicateurs. Une seule a pris le parti d'utiliser des outils de gestion. Les transactions (prêts et retours) y sont quantifiées, les temps opératoires mesurés. Grâce à ces mesures, l'attente a diminué car l'offre a été dimensionnée (en déterminant le nombre d'automates à installer) en fonction de la demande réellement constatée.

Dans certains services où l'instrumentation de gestion est très développée, les managers ont mis en place des indicateurs qui permettent de résoudre deux problèmes inhérents aux outils de gestion : simplifier le réel sans le trahir et gérer les contradictions liées à la gestion du temps. Les indicateurs simplifient une réalité complexe afin que les décideurs puissent l'appréhender et prendre les décisions adéquates. Ainsi, certains indicateurs quantitatifs fréquemment utilisés (le *délai moyen* par exemple) lissent et édulcorent la réalité. Ils l'homogénéisent en « *diluant* » les situations extrêmes dans une valeur censée représenter l'ensemble des cas de figure. Afin de corriger ce défaut, des indicateurs de « *situations inacceptables* » doivent être intégrés dans les tableaux de bord. Ces situations doivent être définies précisément et quantifiées régulièrement. Nous avons rencontré ce type de pratiques au sein de deux services. Toutefois, il nous semble que cet indicateur pourrait être davantage mis en avant. Par ailleurs, les indicateurs doivent permettre de gérer les contradictions inhérentes à la gestion du temps : réduire les

temps et les délais tout en apportant un service de qualité à chaque usager. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un contrôle équilibré combinant données quantitatives et qualitatives. Ainsi, dans les centres de contacts, les responsables intègrent dans les tableaux de bord et les évaluations individuelles des agents des mesures quantitatives (liées à la productivité et aux délais de réponse) et qualitatives (liées au fond et à la forme de l'entretien). Cela permet d'améliorer la qualité de service en rationalisant les moyens dont ils disposent. Les téléconseillers doivent répondre vite, mais en prenant le temps d'apporter une réponse juste complète à la demande de l'utilisateur afin qu'il ne réitère pas son appel. Les échanges réguliers avec les agents sur les résultats obtenus, sur les deux plans, permettant d'améliorer les performances individuelles et globales.

Notre recherche a également révélé que les indicateurs de qualité de service ne rendent pas compte de la globalité d'une situation. Ils se limitent aux frontières de l'organisation et occultent le point de vue du bénéficiaire du service. D'un point de vue objectif, ils ne tiennent pas compte des délais réellement subis par l'utilisateur mais de ceux enregistrés par l'administration. Les répétitions ne sont pas prises en compte dans la mesure d'un parcours qu'elles contribuent pourtant à allonger parfois de manière très significative. D'un point de vue subjectif, les outils de gestion utilisés font souvent référence à une norme interne à l'entreprise et rendent très rarement compte de la satisfaction de l'utilisateur. L'instrumentation de gestion doit donc mesurer le délai réel de délivrance de la prestation (la durée globale du parcours usager) et compléter les mesures internes de qualité servie par des mesures externes de qualité servie.

Ainsi, en combinant différents indicateurs, l'instrumentation de gestion permet d'obtenir une image fidèle et complète de la qualité de service et d'améliorer l'efficacité de l'organisation malgré les contradictions liées à la gestion du temps. Cela nous amène à la troisième question de recherche.

4. Le pilotage de la performance temporelle dans les services publics municipaux

Les collectivités étudiées sont toutes confrontées au même problème de performance : comment rendre un service de qualité avec un usage efficace de la ressource humaine ? Décliné sur le plan temporel, le problème est le suivant : comment donner du temps à

l'utilisateur (lui en accorder ou lui en faire gagner) avec un nombre identique (ou réduit) d'heures de main d'œuvre ?

Pour la mairie, améliorer le pilotage de la performance temporelle nécessite d'économiser du temps d'agent chaque fois que l'intervention humaine n'est pas indispensable pour le redéployer sur des activités à forte valeur ajoutée humaine. Cela passe par la suppression des tâches inutiles (simplification) et le transfert à l'utilisateur d'opérations simples par le biais d'automates, d'internet, etc. (autonomisation).

Le pilotage de la performance temporelle doit également rompre avec une vision court-termiste de la gestion des relations avec l'utilisateur. Ainsi, pour lui faire gagner du temps, l'agent doit parfois lui en consacrer davantage lors de certaines opérations clefs.

Ces données issues du terrain nous ont permis d'élaborer un cadre d'analyse pour améliorer la performance temporelle. Il repose sur l'idée que le temps est une ressource pour les deux coproducteurs du service (utilisateur et municipalité). Chacun d'entre eux va chercher à en rationaliser l'usage à travers sa propre fonction de production. Améliorer la performance temporelle implique donc de déployer le couple coût-valeur du temps pour l'utilisateur et pour la mairie. Cependant, pour les deux protagonistes, le temps n'a pas de valeur intrinsèque, il a une valeur d'usage. Il est source de coût, mais également de valeur, selon les situations rencontrées. Ainsi l'utilisateur va chercher à réduire les temps qui ne sont pas source de satisfaction (coût pour l'utilisateur), mais pas ceux qui en créent (valeur pour l'utilisateur). Pour le service municipal, le temps passé avec l'utilisateur n'est pas uniquement générateur de coût. Il peut également contribuer à dégager des marges de manœuvre pour d'autres activités (source de valeur pour la mairie). Le pilotage de la performance temporelle doit donc prendre en compte ces deux points de vue (utilisateur et collectivité) ainsi que la dualité du temps, à la fois source de coût et de valeur. Nous avons proposé un cadre d'analyse du pilotage de la performance temporelle distinguant quatre situations : le temps productif de la prestation, le temps d'investissement dans la relation, le temps d'investissement dans l'autonomisation de l'utilisateur et le temps improductif de la prestation.

Le temps productif de la prestation correspond à une situation où le bénéficiaire du service souhaite qu'on lui accorde du temps. Le temps passé est source de qualité de service pour l'utilisateur et génère un coût pour le prestataire. C'est le cas par exemple lorsqu'un bibliothécaire prodigue un conseil de lecture à un abonné. Le temps d'investissement dans la relation permet de faire gagner du temps à moyen terme à

chacun des deux protagonistes. En effet, le temps pris lors d'un premier contact afin de s'assurer que la demande a bien été entièrement traitée évite les répétitions, coûteuses en temps pour les deux parties. Il s'agit par exemple du temps pris par un téléconseiller pour s'assurer auprès de l'appelant d'avoir correctement répondu à la question posée. Le temps d'investissement dans l'autonomisation de l'utilisateur permet à moyen terme de faire économiser du temps d'agent à la collectivité. Dans le cas d'une prestation simple, l'agent prend le temps d'expliquer à l'utilisateur comment réaliser la démarche par lui-même. Lors des demandes suivantes, l'utilisateur sera mis à contribution, il fournira son temps, sa ressource, à la place d'un agent. Cette situation est ambivalente pour le bénéficiaire du service. Il doit être correctement formé et doit pouvoir bénéficier d'une assistance en cas de besoin. Dans le cas contraire, cette situation peut engendrer de l'insatisfaction. Le temps improductif de la prestation est un temps inutile et coûteux pour les deux parties concernées, un temps gaspillé, perdu. Il correspond aux tâches inutiles, aux demandes répétées et éclatées. Il doit être systématiquement réduit alors que les trois autres situations nécessitent une gestion fine du temps passé avec l'utilisateur. Elle implique le développement des connaissances et des compétences du personnel de contact, mais également sur celles des bénéficiaires du service. La classification obtenue permet d'identifier les opérations où il est possible d'économiser du temps d'agent pour le redéployer vers des activités créatrices de valeur.

Une thèse se dégage des réponses aux trois questions de recherche. Elle nous permet de répondre à la problématique. Elle concerne le rôle et la place de l'utilisateur au sein des services publics

5. Mettre l'utilisateur au cœur du pilotage de la performance temporelle

La thèse développée dans ce travail doctoral est la suivante : c'est en se focalisant sur la valeur pour l'utilisateur que la gestion opérationnelle des temps et des délais permet d'accroître la performance publique. L'utilisateur doit être au cœur de l'instrumentation de gestion. Parfois appelé « *client-centrisme* » et connoté négativement, cette focalisation sur l'utilisateur est pourtant le moyen d'accroître l'efficacité du service public. En adoptant son point de vue, il est possible de réduire les temps qui sont uniquement source de coût au profit de ceux qui créent de la valeur, ce qui accroît également l'efficacité du service. Son parcours doit être considéré dans sa globalité. Simplifier les démarches, supprimer les tâches inutiles, rassembler les opérations éclatées mais également éviter les

réitérations permettent de faire gagner du temps à l'utilisateur tout en économisant du temps d'agent pour la collectivité, ce qui permet d'accroître l'efficacité des services publics. Mais pour cela, il est nécessaire que ces temps destructeurs de valeur ne soient pas occultés par l'instrumentation de gestion.

Cette focalisation sur la valeur pour l'utilisateur implique une écoute à deux niveaux : en aval de la délivrance de la prestation, mais également en amont. Cela permet de définir l'offre de service adaptée aux besoins du public, puis de s'assurer de son efficacité. Pour cela, il faut s'intéresser au résultat délivré (qualité technique de résultat), mais également à la manière dont il est délivré (qualité fonctionnelle de processus). Les usagers ont bien un rôle essentiel : en amont, en aval mais également durant la délivrance de la prestation. Ils doivent avoir les connaissances et les compétences nécessaires pour remplir leur rôle. Pour cette raison, la collectivité doit former et informer ses usagers pour améliorer la coproduction du service et donc la performance publique.

Nos résultats confirment qu'il est possible de transposer au service public des concepts issus du secteur privé, moyennant quelques adaptations, pour améliorer l'efficacité, la performance des organisations publiques. Notre travail doctoral s'inscrit donc dans une conception du management public que Zampiccoli (2011) qualifie de *management des organisations publiques*. Notre recherche n'est pas seulement une illustration de cette conception, il la met en œuvre. A travers le prisme temporel, il propose des solutions face à un enjeu majeur : comment préserver (ou accroître) la valeur du service public en dépit de l'augmentation des contraintes budgétaires et renforcer ainsi notre modèle social. Pour nous, comme pour de nombreux décideurs publics, défendre le service public impose une amélioration continue de sa performance. Elle implique de rendre un service qui répond au mieux aux besoins des usagers, en optimisant l'utilisation des ressources publiques. Cet enjeu est plus que jamais d'actualité. En effet, au moment où ce travail s'achève, d'importantes craintes pèsent sur la zone euro. La Grèce affronte des difficultés sans précédent. L'Espagne et l'Italie sont également en pleine récession, leur déficit et leur endettement atteignent un niveau record. La France n'échappe pas aux préoccupations budgétaires. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en juillet 2012, la Cour des comptes estime le déficit structurel de la France autour de 4% du PIB en 2011. Face à la dégradation de la situation que connaissent les finances publiques depuis 2007, elle appelle à la mise en place de

« mesures exigeantes ». Pour elle, « seules des mesures structurelles portant sur les dépenses et les recettes sont de nature à ramener durablement nos comptes publics à l'équilibre [...]. L'effort à accomplir est de même ampleur que celui réalisé par la France à la veille de l'entrée dans la zone euro ». Et même si les administrations publiques locales (dont les communes) ont des comptes équilibrés du fait d'une obligation réglementaire, elles sont invitées à « participer à l'effort collectif », « sans remettre en cause les services fournis à la population ». Car si leurs dépenses n'ont pas creusé le déficit public, leur financement par une hausse des impôts locaux contribuerait à réduire le pouvoir d'achat des ménages, déjà lourdement touché par la crise économique.

Au-delà des questions propres au service public, les apports issus de notre travail doctoral contribuent également à enrichir les réflexions sur le contrôle de gestion. Nous partageons le point de vue de Burlaud *et al.* (2004) selon lequel « en s'intéressant à la sphère publique, le contrôle de gestion met en exergue des phénomènes qui valent aussi -et de plus en plus- dans le secteur privé et dont la prise en considération irrigue les réflexions sur le contrôle de gestion traditionnel ».

6. Une contribution à une nouvelle vision du contrôle de gestion

Si ce travail doctoral a permis l'élaboration de propositions actionnables, utiles aux managers publics, il aboutit également à une réflexion sur l'évolution du contrôle de gestion et plus particulièrement du contrôle de gestion des services.

Il concerne une dimension peu explorée du contrôle de gestion, le contrôle de gestion opérationnel. Il s'agit pourtant d'une dimension essentielle car c'est au cœur des processus qu'est créée la valeur. Pour cette raison, le contrôle de gestion doit aller au-delà des seuls aspects financiers pour s'intéresser à la source de la performance : les processus et les opérations qui les composent. Notre recherche porte sur les activités de service car la dimension opérationnelle du contrôle de gestion présente dans ce secteur d'importantes spécificités. L'une d'entre elles tient à la place et au rôle bien spécifique du bénéficiaire du service (consommateur ou usager). Coproducteur du service, il est compris dans une chaîne de valeur qui dépasse les limites de l'organisation (entreprise ou administration). En s'intéressant aux aspects opérationnels, le contrôle de gestion doit en prendre acte. Il ne doit plus s'arrêter aux frontières de l'organisation. Cette nouvelle conception implique un renouvellement des outils et des pratiques. Notre thèse confirme la nécessité d'appréhender le pilotage de la performance dans sa globalité, d'en

avoir une vision d'ensemble, en prenant en compte tous les aspects du contrôle. Elle mobilise et enrichit un nouveau cadre théorique du contrôle de gestion qui s'appuie sur la notion plus globale de systèmes de pilotage de la performance (*performance management systems*) (Ferreira et Otley, 2009). Pour cette raison, elle fait des emprunts à d'autres disciplines. Notre travail doctoral contribue ainsi à répondre aux interrogations actuelles sur l'évolution du contrôle de gestion (Bouquin et Fiol, 2007).

En s'intéressant à la dimension opérationnelle du contrôle de gestion, notre thèse s'inscrit pleinement dans la tradition universitaire nantaise et contribue à lui ouvrir de nouveaux horizons. L'« école nantaise » s'intéresse aux processus, « chaînes d'activités déclenchées par un facteur unique » (Mévellec, 1990, p.183). Au simple calcul de coût, elle privilégie le management des activités et des opérations. Elle considère cette notion d'activité comme centrale pour améliorer la performance d'une organisation. Ce n'est pas l'analyse des coûts mais leurs liens avec les processus qui priment. Dans cet esprit, le contrôle de gestion ne doit pas concerner uniquement le premier élément (coût) du triplet coût-qualité-délai, rejetant les deux autres éléments (qualité et délai) hors de son champ d'action. Comme Mévellec (2009), nous considérons qu'il est urgent de remédier au « divorce entre deux supports majeurs de la valeur, qualité et disponibilité, et les objets porteurs de cette valeur ». Notre travail doctoral y contribue. En effet, si avec la notion de temps nous mettons l'accent sur le troisième élément du triplet, nous n'en proposons pas pour autant une étude disjointe des deux autres. Nous considérons que les coûts, la qualité et les délais doivent faire l'objet d'une gestion conjointe afin d'améliorer la performance de l'organisation. Pour cette raison, même s'il met en avant la gestion du temps, le cadre d'analyse issu de ce travail de recherche repose sur l'articulation de ces trois éléments.

Pour Mévellec (2009), le champ à explorer est considérable, nous en sommes également convaincue. Les prolongements prévus de ce travail pourraient y contribuer.

7. Les perspectives de recherche

Concernant un champ de recherche peu exploré en contrôle de gestion, notre travail doctoral offre de nombreuses perspectives pour des recherches futures. Nous en présentons ici trois.

Du fait du caractère exploratoire de notre recherche, vérifier statistiquement nos résultats pourrait constituer une première perspective. En effet, nos apports concernant

les pratiques de gestion des temps et des délais sont issus de données recueillies selon des techniques qualitatives. Si nous avons utilisé la technique du questionnaire à deux reprises, ce n'était pas pour comprendre comment les services municipaux gèrent le temps pour accroître leur efficacité, mais pour faire émerger l'importance du temps pour les usagers, c'est-à-dire les liens entre gestion du temps et efficacité. L'étude des pratiques des services municipaux en matière de gestion du temps s'est principalement appuyée sur des techniques qualitatives telles que le recueil de documents, l'observation non participante et l'entretien semi-directif. Et même si nous avons atteint la saturation des données nécessaire à l'élaboration de propositions, nos conclusions devraient être vérifiées, comme tout résultat issu d'une recherche de type exploratoire. Réaliser une enquête par questionnaire auprès de managers publics sur leurs pratiques en matière de gestion du temps pourrait constituer un premier prolongement à cette recherche.

Si les municipalités sont particulièrement concernées par la gestion du temps, de nombreux autres services publics, locaux ou nationaux, sont également confrontés à cette question. En effet, pour certaines collectivités fournir une prestation à l'utilisateur, personne physique, est assez récent. Ainsi, au fil des transferts de compétences et de l'évolution de la société, le rôle des Conseils généraux et surtout des Conseils régionaux a changé. Leurs relations avec leurs usagers en ont été profondément modifiées. Les services de l'Etat sont également concernés par la question du temps et des délais. Certaines préfectures enregistrent des délais d'attente et de délivrance records pour les renouvellements de titres de séjour. Les hôpitaux constituent des terrains propices à une recherche sur la gestion du temps, et tout particulièrement les services d'urgence. L'attente n'y est pas uniquement un élément de confort, elle peut également affecter le pronostic vital. Dans ce cadre, toutes les demandes ne sont pas de même niveau, elles doivent être prioritaires. Une recherche dans ces services publics non généralistes, accueillant pour certains des publics spécifiques, traitant des demandes aux priorités différentes, nous semble à la fois riche d'un point de vue académique et utile aux usagers et à la société.

Un troisième axe de recherche nous semble également prometteur. Notre travail doctoral nous a permis de construire un cadre d'analyse qui articule temps du prestataire et temps du bénéficiaire du service à partir de l'étude de plusieurs municipalités. Nous pensons que ce cadre est adapté à toutes les activités de service, qu'elles soient publiques ou privées. Nous envisageons donc de le vérifier en étudiant la

gestion des temps et des délais dans des entreprises de service. Cette question fait l'objet de peu de travaux universitaires en contrôle de gestion, elle est pourtant d'une très grande actualité pour les entreprises. Elles sont nombreuses à considérer que gérer le temps du consommateur est un puissant facteur de compétitivité, à la fois source de qualité de service et d'efficacité. De nombreuses innovations dans ce domaine témoignent à la fois d'une grande créativité de la part des entreprises et d'une impérieuse nécessité liée aux attentes des clients. Conscientes des liens étroits entre gestion du temps, qualité de service et performance, certaines entreprises, telles que Disneyland, Mac Donald, Leclerc, Accor, mais également des enseignes moins connues, en ont fait un véritable avantage compétitif, en adoptant parfois des pratiques très différentes. Cette recherche dans les entreprises de services pourrait contribuer à mieux comprendre les liens entre gestion du temps du consommateur, *business models* et performance.

Bibliographie

- Achddou L. (2009). Une politique du temps pour s'occuper de la vie. *Pouvoirs locaux*, I/2009(80), p.p. 75-80.
- Ait Hssain A.A. (2001). *Optimisation des flux de production* 2e éd., Paris : Dunod.
- Alcaud D. et Lakel A. (2004). Les nouveaux « visages » de l'administration sur internet : pour une évaluation des sites publics de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, (n°110), p.p. 297-313.
- Allain E. (2010). *La modélisation des coûts dans le secteur des services : une lecture au travers de la variable « temps »*. Thèse de doctorat. Université de Rennes 1.
- Allain E. et Gervais M. (2007). La fiabilité des temps déclarés dans les activités de services : un test sur un centre d'appels d'une société d'assurances.
- Allard-Poesi F. et Perret V. (2003). La recherche-action. In *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*. Les essentiels de la gestion. Colombelles : Editions EMS, p. 85-132.
- Allard-Poesi F. et Maréchal C. (2007). Construction de l'objet de recherche. In *Méthodes de recherche en management*. Gestion Sup. Paris : Dunod, p. 560 p.
- Alter N. (2005). *L'innovation ordinaire* 2e éd., Paris : Presses Universitaires de France - PUF.
- Anthony R.N. (1988). *Management control function*, Harvard Business School Press Boston, MA.
- Aoufi A. (2011). Organisation des bureaux de poste et gestion de la file d'attente : analyse des interactions guichetier-client. *La revue des sciences de gestion*, 2(251), p.157-164.
- Averous B. et Averous D. (2004). *Mesurer et manager la qualité de service : la méthode CYQ* 2e éd., Paris : INSEP éditions.

- Baranger P., Leray Y., Mével O. et Nguyen G.D. (2009). *Le Management Opérationnel des Services*, Economica.
- Barouch G. (2010). La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition. *Politiques et management public*, 27(2), p.109-127.
- Bartoli A. (2008). Les outils du management public : fausses pistes et vrais outils. In *Le management public en mutation*. Paris : L'Harmattan, p. 73-94.
- Batsch L. (2002). *Temps et sciences de gestion*, Paris : Economica.
- Bauby P. et Ginsbourger F. (2011). Services publics : une nécessaire co-production. Pour une « démocratie effective » entre agents et usagers. *Cadres CFDT*, (444), p.23-30.
- Becker G.S. (1965). A Theory of the Allocation of Time. *The economic journal*, 75(299), p.493-517.
- Bellaïche M. (2001). *Les outils de l'ISO 9001 : la qualité de service*, Saint Denis La Plaine : AFNOR.
- Belorgey N. (2011). « Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189(4), p.16-33.
- Bergadaà M. (1990). *Le rôle du temps dans l'action du consommateur*. Thèse de doctorat. Université du Québec.
- Bergadaà M. (1989). Le temps et le comportement de l'individu : Deuxième partie. *Recherche et Applications en Marketing*, 4(1), p.37-55.
- Bergadaà M. (1988). Le temps et le comportement de l'individu : Première partie. *Recherche et Applications en Marketing*, 3(4), p.57-72.
- Berry L. L., Parasuraman A. et Zeithaml V.A. (1988). The service-quality puzzle. *Business Horizons*, 31(5), p.35-43.
- Bessire D. (1999). Définir la performance. *Comptabilité contrôle audit*, tome 5, volume 2(septembre 1999), p.127-150.

- Bessire D. (2005). La quête de transparence au risque de l'anti-humanisme. *Finance & Bien Commun*, 22(2), p.54.
- Bonnard M. (2009). *Les collectivités territoriales*, la Documentation française.
- Bouquin H. et Fiol M. (2007). Le contrôle de gestion : repères perdus, espaces à retrouver. *28ème congrès de l'AFC*, p.20.
- Bouquin H. (2001). *Le contrôle de gestion*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Bourguignon A. (1997). Sous les pavés la plage ... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable. *Comptabilité contrôle audit*, Vol. 1, p. 89 à 101.
- Brillet E. (2004). Le service public « à la française » : un mythe national au prisme de l'Europe. *L'économie politique*, (24), p.20-42.
- Burlaud A., Chatelain-Ponroy S., Mignon S. et Walliser E. (2004). *Contrôle de gestion*, Paris : Vuibert.
- Busson-Villa F. (1999). L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales. *Finances, Contrôle, Stratégie*, 2(1), p.5-25.
- Calenge B. (2008). Quels tableaux de bord? *Bulletin des Bibliothèques de France*, 53(3), p.35-38.
- Calmette J.-F. (2006). La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique. *Revue française d'administration publique*, 117(1), p.43.
- Capelli S. et Dantas D.C. (2012). Comment intégrer les clients à la démarche marketing? *Gestion*, Vol. 37(1), p.74-83.
- Carassus D. et Gardey D. (2008). Les démarches de performance de type LOLF dans les collectivités locales. *La lettre du cadre financier*, (101).
- Cauvin É. et Neunreuther B. (2009). La contribution du contrôle de gestion au management de la valeur. , 6(196), p.177-190.

- De Chambine S. (2008). *Les consultations externes à l'AP-HP. Etat des lieux*, Paris : Assistance publique - Hôpitaux de Paris.
- Charreaux G. (1994). *Finance d'entreprise*, Paris : Litec.
- Charreire S. et Durieux F. (1999). Explorer et tester. In *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, p. 57-80.
- Chevalier G. (2009). *Eléments de management public. Le management public par la qualité*, AFNOR.
- Chevallier J. (2010). *Le service public* 8e éd., Paris : Presses Universitaires de France - PUF.
- Coblentz J.-P. (2003). *Le budget communal : mode d'emploi*, Voiron : Territorial éditions.
- Cornut-Gentille F. (2010). *Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs*, Paris : Assemblée Nationale.
- Demers C. (2003). L'entretien. In *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*. Les essentiels de la gestion. Colombelles : Editions EMS, p. 173-210.
- Detchessahar M. et Journé B. (2007). Une approche narrative des outils de gestion. *Revue française de gestion*, (5), p.77-92.
- Douence J.-C. (1994). *La commune*, Paris : Dalloz.
- Dubé-Rioux L., Schmitt B.H. et Leclerc F. (1989). Consumers' reactions to waiting : when delays affect the perception of service quality. *Advances in consumer research*, volume 16, p.59-63.
- Duguit L. (1911). *Manuel de droit constitutionnel*, Paris : Editions Panthéon Assas.
- Dumez H. (2010). Eléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion. ou que répondre à la question « quelle est votre posture épistémologique? » *Le libellio d'AEgis*, vol. 6(n° 4), p.3-16.

- Dumez H. (2011). Eléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion (2). Une réponse à Marie-José Avenier. *Le libellio d'AEGIS*, Vol. 7(n°1), p.53-62.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. et Tinkler J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), p.467-494.
- Durrande-Moreau A. (1994). *Qualité de service et perception du temps : l'attente, propositions théoriques et études empiriques*. Thèse de doctorat. Grenoble : Université Pierre Mendès-France.
- Durrande-Moreau A. (1997). L'attente d'un service, quelles recommandations? *Décisions Marketing*, (11), p.69-79.
- Durrande-Moreau A. (1999). Waiting for service : ten years of empirical research. *International Journal of Service Industry Management*, 10(2), p.171-194.
- Durrande-Moreau A. et Usunier J.C. (1999). Time styles and the waiting experience. *Journal of Service Research*, 2(2), p.173.
- Espuglas P. (2002). *Le service public* 2e éd., Paris : Dalloz.
- Ferreira A. et Otley D. (2009). The design and use of performance management systems : An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), p.263-282.
- Fiol M. et Bouquin H. (2007). «Le contrôle de gestion : repères perdus, espaces à retrouver», 28ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité. *Poitiers*.
- France Qualité Publique (2006). *Evaluer la qualité et la performance publiques*, Paris : La documentation française.
- Gadrey J. (2003). *Socio-économie des services*, La Découverte.
- Ganassali S. (2009). *Les enquêtes par questionnaire avec Sphinx*, Paris : Pearson Education.

- Gasquet I. (2007). *Enquête de satisfaction des patients en consultation menée dans trois hôpitaux*, Paris : Assistance publique - Hôpitaux de Paris.
- Giannelloni J.-L. et Vernet E. (1994). *Etudes de marché*, Paris : Vuibert.
- Gibert P. (1986). Management public : management de la puissance publique. *Politiques et management public*, Volume 4(n°2).
- Gibert P. (2010). Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences. *Revue Française des Affaires sociales*, n° 1-2(1), p.71-88.
- Giordano Y. (2003a). *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*, Colombelles : Editions EMS.
- Giordano Y. (2003b). Les spécificités des recherches qualitatives. In *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative. Les essentiels de la gestion*. Colombelles : Editions EMS, p. 11-39.
- Glaser B. et Strauss A. (1967). *The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*, New York : Aldine De Gruyter.
- Goudarzi K. et Eiglier P. (2006). La socialisation organisationnelle du client dans les entreprises de service : concept et dimensions. *Recherche et Applications en Marketing*, 21(3), p.65-90.
- Goureaux P. et Meyssonier F. (2011). Business Models et contrôle opérationnel dans les services : le cas de la gestion conjointe des coûts, de la qualité et des délais dans la restauration commerciale. (French). *Revue Sciences de Gestion*, (82), p.41-57.
- Graham R.J. (1981). The role of perception of time in consumer research. *Journal of Consumer Research*, 7(4), p.335-342.
- Grevin A. (2011). *Les transformations du management des établissements de santé et leur impact sur la santé au travail : l'enjeu de la reconnaissance des dynamiques de don. Étude d'un centre de soins de suite et d'une clinique privée malades de'gestionnite'*. Thèse de doctorat. Université de Nantes.

- Grönroos C. (1984). A service quality model and its marketing implications. *European Journal of marketing*, 18(4).
- Grönroos C. (2007). *Service Management and Marketing : Customer Management in Service Competition* 3e éd., Wiley.
- Grönroos C. (2008). Service logic revisited : who creates value? And who co-creates? *European Business Review*, 20(4), p.298–314.
- Grönroos C. (2011). Value co-creation in service logic : A critical analysis. *Marketing Theory*, 11(3), p.279-301.
- Groth M. et Gilliland S.W. (2006). Having to wait for service : customer reactions to delays in service delivery. *Applied psychology : an international review*, 55(1), p.p. 107-129.
- Guénoun M. (2009). *Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. Thèse de doctorat. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III.
- Guénoun M. et Saléry Y. (2009). La mesure de la performance publique locale : variations françaises et anglo-saxonnes. *Gestion et finances publiques*, (11), p.893-901.
- Guerfel-Henda S. et Moschetto B.-L. (2003). Le temps, l'homme et la machine. In *Le temps et la gestion*. Paris : Société éducative financière internationale (SEFI), p. 307-355.
- Gummesson E. (1998). Implementation requires a relationship marketing paradigm. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 26(3), p.242–249.
- Hatchuel A. (2000). Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective. *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, p.7–43.
- Hatchuel A. (2005). Toward an epistemology of collective action : management research as a responsive and actionable discipline. *European Management Review*, (2), p.36-47.

- Hauriou M. (2002). *Précis de droit administratif et de droit public* 12e éd., Paris : Dalloz.
- Heintzmann R.H. et B. et Marson B. (2005). Le personnel, le service et la confiance : Existe-t-il une chaîne de valeur du service dans le secteur public ? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 71(4), p.583-612.
- Helfer J.-P., Kalika M. et Orsoni J. (2004). *Management : stratégie et organisation* 5e éd., Paris : Vuibert.
- Hermel L. (2001). *Mesurer la satisfaction clients*, Saint-Denis La Plaine : AFNOR.
- Hermel L. (2003). *Qualité et engagements de service*, Saint-Denis La Plaine : AFNOR.
- Hervé E. (2001). *Le temps des villes*, Paris : Assemblée Nationale.
- Hood C. (1995). The « New Public Management » in the 1980s : Variations on a theme. *Accounting Organisations and Society*, 20, p.93-93.
- Hsiao M.-H. (2009). Shopping mode choice : Physical store shopping versus e-shopping. *Transportation Research Part E : Logistics and Transportation Review*, 45(1), p.86-95.
- Jacoby J., Szybillo G.J. et Berning C.K. (1976). Time and Consumer Behavior : An Interdisciplinary Overview. *Journal of Consumer Research*, 2(4), p.320-339.
- Jacquot L. (2001). Nouvelle organisation temporelle et intensification du travail. In *Temps de travail et temps libre*. Bruxelles : De Boeck Université, p. 25-36.
- Javel G. (2010). *Organisation et gestion de la production* 4e éd., Dunod.
- Jeannot G. (1998). *Les usagers du service public*, Presses universitaires de France.
- Jeannot G. (2001). Le temps des services publics répond-il aux attentes des usagers ? In *Le quotidien urbain*. Paris : La découverte, p. 85-103.
- Jeannot G. et Guillemot D. (2010). Réformer par les outils ou par les hommes. *Politiques et Management Public*, 27(4), p.73-101.

- Jèze G. (2003). *Les principes généraux du droit administratif. La notion de service public. Les individus au service public. Le statut des agents publics*. 3e éd., Paris : Dalloz.
- Johnson G., Scholes K., Whittington R. et Fréry F. (2005). *Stratégie* 7e éd., Paris : Pearson Education.
- Junter A. (2009). Le temps des villes à Rennes : retour sur une expérience. *Informations sociales*, (3), p.88-96.
- Kaplan R.S. et Anderson S.R. (2004). Time-Driven Activity-Based Costing. *Harvard Business Review*, 82(11), p.131-138.
- Kaplan R.S. et Anderson S.R. (2007). *Time-driven activity-based costing : a simpler and more powerful path to higher profits*, Harvard Business Press.
- Kaplan R.S. et Norton D.P. (2003). *Le tableau de bord prospectif*, Paris : Editions d'organisation.
- Kaufmann J.-C. (2008). *L'entretien compréhensif* 2e éd., Paris : Armand Colin.
- Kirkham M., Weiss P. et Crawford B. (2002). *The waiting game : the essential guide for wait staff*, Ten Speed Press.
- Klein E. (2009). *Le facteur temps ne sonne jamais deux fois*, Paris : Flammarion.
- Kotler P. et Lee N. (2006). *Marketing in the public sector : a roadmap for improved performance*, Upper Saddle River : Wharton School Publishing.
- Kott S. (2010). La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances. *Revue française d'administration publique*, n° 136(4), p.881-893.
- Kumar P., Kalwani M.U. et Dada M. (1997). The Impact of Waiting Time Guarantees on Customers' Waiting Experiences. *Marketing Science*, 16(4), p.295-314.
- Lachaume J.-F. (1997). *La commune*, Paris : LGDJ.

- Lambert A. et Migaud D. (2006). La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat. *Revue française d'administration publique*, 117(1), p.11.
- Langeard E. et Eiglier P. (1987). *Servuction. Le marketing des services*, Paris : Wiley.
- Lapsley I. (1996). Health care reforms : Solutions or problems? *Financial Accountability & Management*, 12(2), p.83-87.
- Laufer R. (2001). Les institutions du management : légitimité, organisation et nouvelle rhétorique. *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, p.45-82.
- Leclerc F., Schmitt B.H. et Dube L. (1995). Waiting time and decision making : is time like money? *The Journal of Consumer Research*, 22(1), p.110-119.
- Lefebvre F. (2011). *Mémento pratique Comptable*, Levallois : Editions Francis Lefebvre.
- Levitt T. (1972). Production-line approach to service. *Harvard Business Review*, 50(5), p.41-52.
- Llosa S. (1997). L'analyse de la contribution des éléments de service à la satisfaction : un modèle Tetraclasses. *Décisions Marketing*, 10(Janvier-Février), p.81-88.
- Löning H., Malleret V., Méric J., Pesqueux Yvon, Chiapello E., Michel D. et Solé A. (2008). *Le contrôle de gestion. Organisation, outils et pratiques* 3e éd., Paris : Dunod.
- Lorino P. (1997). *méthodes et pratiques de la performance : Le guide du pilotage* 1e éd., Paris : Editions d'organisation.
- Lorino P. (1999). À la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. *Politiques et management public*, 17(2), p.21-34.
- Lovelock C.H. (1991). *Services marketing*, Prentice Hall.
- Lovelock C., Wirtz J., Lapert D. et Munos A. (2008). *Marketing des services* 6e éd., Paris : Pearson education.

- Lusch R.F. et Vargo S.L. (2006a). Service-dominant logic : reactions, reflections and refinements. *Marketing theory*, 6(3), p.281–288.
- Lusch R.F. et Vargo S.L. (2006b). *The service-dominant logic of marketing : dialog, debate, and directions*, ME Sharpe Inc.
- Maister D.H. (1985). The psychology of waiting lines. *The Service Encounter, Lexington Books, Lexington, MA*, p.113–23.
- Malleret V. (2006). La création de valeur par les services : une étude empirique dans des PMI. (French). *Finance Contrôle Stratégie*, 9(3), p.67-104.
- Malleret V. (2009). Peut-on gérer le couple coûts-valeur? *Comptabilité contrôle audit*, 15(1), p.p. 7-34.
- Martin P. (2011). Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189(4), p.34-41.
- Mazet P. (2007). La qualité dans l'accueil ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie. *Recherches et Prévisions, revue de la CNAF, N*, (n°87), p.p 39-49.
- Mazouz B. et Tardif M. (2009). A propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique. In *Management des organisations publique : théorie et applications*. 2e édition : Presses de l'Université du Québec, p. pp. 31-62.
- McNary L. (2008). Quality management in the public sector : applying lean concepts to customer service in a consolidated management. *Public Administration Quarterly*, 32(2), p.282-301.
- Méda D. (2001). *Le Temps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Flammarion.
- Méda D. (2003). Manquons-nous de temps? In *Repenser les temps*. Rennes : Ville de Rennes, p. 43-77.
- Méric J. (1998). *Le temps en Contrôle de Gestion : évolutions des perceptions temporelles dans une discipline*. Thèse de doctorat.

- Merton R.K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), p.560-568.
- Mévellec P. (1990). *Outils de gestion : la pertinence retrouvée*, Editions Comptables Malesherbes.
- Mévellec P. (2009). Au-delà de Coût-Qualité-Délai, quelques réflexions sur l'orientation des recherches en contrôle de gestion. In 1e Journée d'Etude en Contrôle de Gestion de Nantes. Nantes.
- Meyssonnier F. (1993). *Le contrôle de gestion communal : bilan et perspectives*. Thèse de doctorat. Université de Nancy II.
- Meyssonnier F. (1999). Au coeur du contrôle de gestion : la mesure. In *Faire de la recherche en contrôle de gestion*. Vuibert.
- Meyssonnier F. (2012). Le contrôle de gestion des services, réflexion sur les fondements et l'instrumentation. *Comptabilité contrôle audit*, 18(2), p.73-98.
- Meyssonnier F. et Tahar C. (2011). Le contrôle des temps et des délais dans les services communaux. In Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité (AFC). Montpellier.
- Mintzberg H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris : Editions d'organisation.
- Moison J.-C. (2010). L'évaluation du changement organisationnel par l'approche de la recherche intervention. L'exemple des impacts de la T2A. *Revue française des affaires sociales*, 1-2(1), p.213-226.
- Mumford L. (1950). *Technique et civilisation*, Éditions du Seuil.
- Naro G. (1998). La dimension humaine du contrôle de gestion : la recherche anglo-saxonne sur les aspects comportementaux de la gestion budgétaire. *Comptabilité Contrôle Audit*, 4(2), p.45-69.

- Osborne D.E. et Gaebler T. (1992). *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York : Plume Penguin.
- Otley D. (1999). Performance management : a framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, 10(4), p.363-382.
- Parasuraman A., Berry L.L. et Zeithaml V.A. (1991). Understanding customer expectations of service. *Sloan Management Review*, 32(3), p.39-48.
- Parasuraman A., Zeithaml V. A. et Berry L. L. (1985). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *The Journal of Marketing*, 49(4), p.41-50.
- Parasuraman A., Zeithaml V.A. et Berry L.L. (1988). SERVQUAL : A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of retailing*.
- Pécout M.-N. (2001). Identité professionnelle et maîtrise du temps. La fabrication et la maintenance. In *Teps de travail et temps libre*. Ouvertures sociologiques. Bruxelles : De Boeck Université, p. 37-47.
- Pesqueux Y. (2006). Le «nouveau management public»(ou New Public Management). *hal.archives-ouvertes.fr*.
- Di Pietro C. (2011). Nouveaux bibliothécaires, bons pour le service! *Archimag*, (n°245).
- Pontier J.-M. (1996). *Les services publics*, Paris : Hachette supérieur.
- Puech I. et Boulin J.-Y. (2007). Temps des usagers, temps des salariés : des temps contradictoires? In *Repenser les temps*. Rennes : Ville de Rennes.
- Ragain A. (2010). *Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline*. Thèse de doctorat. Université d'Orléans.
- Ranganathan S.R. (2007). *Colon Classification : Basic Classification*, Intl Specialized Book Service Inc.

- Refait M. (1997). *Le secteur public en France*, Paris : Presses Universitaires de France
- Rey-Debove J. et Rey A. (2010). *Le nouveau petit Robert de la langue française*, Le Robert.
- Robinson R. (1996). The impact of the NHS reforms 1991–1995 : a review of research evidence. *Journal of Public Health*, 18(3), p.337–342.
- Rochet C. (2003). Le pilotage par la valeur dans les services publics (French). *Les Cahiers de recherche du LAREQUOI*, 2003-1, p.106-116.
- Rolland L. (1957). *Précis de droit administratif* 11e éd., Paris : Dalloz.
- Rosa H. (2010). *Accélération : Une critique sociale du temps*, Paris : Editions La Découverte.
- Royer I. et Zarlowski P. (1999). Echantillon(s). In *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, p. pp. 188-223.
- Sapin M. (1983). *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, Paris : La documentation française (Assemblée Nationale).
- Simons R. (1994). How new top managers use control systems as levers of strategic renewal. *Strategic Management Journal*, 15(3), p.169–189.
- Simons R. (1995a). Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*, 73(2), p.80-88.
- Simons R. (1995b). *Levers of control : how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business Press.
- Strauss A. et Corbin J. (2004). *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée.*, Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Tahar C. (2011a). La gestion des temps et des délais, un enjeu central dans les mairies. In Congrès de l'Association Internationale de Management Public (AIRMAP). Versailles, Saint-Quentin en Yvelines.

- Tahar C. (2011b). La prise en compte des temps et des délais dans les mairies : étude de la démarche d'une ville moyenne. In Journée d'étude en contrôle de gestion de Nantes. Nantes.
- Taylor S. (1994). Waiting for service : the relationship between delays and evaluations of service. *The Journal of Marketing*, 58(2), p.56–69.
- Teboul J. (2009). *Le temps des services*, Paris : Editions d'organisation.
- Teboul J. et Malleret V. (1985). Vers une définition opérationnelle des services. *Politiques et management public*, 3(3), p.21-49.
- Thiéart R.-A. (1999). *Méthodes de recherche en management*, Paris : Dunod.
- Vargo S.L. et Lusch R.F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of marketing*, p.1–17.
- Vargo S.L. et Lusch R.F. (2008a). Service-dominant logic : continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), p.1–10.
- Vargo S.L. et Lusch R.F. (2008b). Why « service »? *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), p.25–38.
- Vargo S.L. et Lusch R.F. (2011). The four service marketing myths. *Journal of Service Research*, 6(4), p.324–335.
- Vargo S.L., Maglio P.P. et Akaka M.A. (2008). On value and value co-creation : A service systems and service logic perspective. *European management journal*, 26(3), p.145–152.
- Viard J. (2003a). *Le Sacre du temps libre : La France des 35 heures*, Editions de l'Aube.
- Viard J. (2003b). Repenser le temps, pour repenser le travail? In *Repenser les temps*. Rennes : Ville de Rennes, p. 9-41.
- De Visscher C. et Varone F. (2004). La Nouvelle Gestion Publique « en action ». *Revue Internationale de politique comparée*, 11(2), p.177-185.

- Wacheux F. (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Paris : Economica.
- Warin P. (1999). La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères. *Politiques et Management Public*, 17, p.147-164.
- Warin P. (1997). *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*, Paris :
- Weller J.-M. (1998). La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996). *Sociologie du travail*, 40(3), p.365-392.
- Weller J.-M. (2010). Comment les agents se soucient-ils des usagers? *Informations sociales*, (158).
- Womack J.P. et Jones D.T. (2003). *Lean thinking : banish waste and create wealth in your corporation*, London : Simon and Schuster.
- Womack J.P. et Jones D.T. (2005). Lean consumption. *Harvard business review*, 83(3), p.58-68.
- Yin R.K. (1994). *Case study research. Design and methods* 2e éd., Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Zampiccoli L. (2011). Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage. *Gestion et management publics*, 9.
- Zarifian P. (2003). *Temps et modernité : Le temps comme enjeu du monde moderne*, Paris : L'Harmattan.
- Zimmermann E.W. (1951). *World resources and industries*, New York : Harper and Row.

Annexes

Annexe 1 : guide d'entretien (mairie de S)	335
Annexe 2 : questionnaire sur l'accueil à la mairie de S	336
Annexe 3 : questionnaire relatif à la <i>gestion de la demande</i> (mairie de S)	341
Annexe 4 : guide d'entretien (mairie de A, B, C, D et E)	343
Annexe 5 : tableau de bord mensuel de la régie des eaux de S	344
Annexe 6 : résultats annuels de la régie de l'eau de S	345
Annexe 7 : résultats de l'enquête cartes T de la régie de l'eau de S	346
Annexe 8 : logigramme du processus opérationnel "passeport" avec gestion des flux en amont (prise de rendez-vous) à C	349
Annexe 9 : statistiques hebdomadaires d'activité (mairie d'arrondissement de B)	350
Annexe 10 : logigramme du processus opérationnel "prêt et retour de documents à la bibliothèque" avec technologie et implication du client (automates de prêt)	352
Annexe 11 : temps de passage prêt manuel et automatisé à la bibliothèque de B	353
Annexe 12 : logigramme du processus opérationnel "accueil téléphonique de premier niveau" par un centre de contact, exemple de C	354
Annexe 13 : résultats hebdomadaires d'un téléconseiller au centre de contact de B	355
Annexe 14 : critères de notation des téléconseillers du centre de contact de A	356

Annexe 1 : guide d'entretien (mairie de S)

Votre service (question destinée uniquement au responsable d'un service)

Pouvez-vous me présenter le service dans lequel vous travaillez ? Comment fonctionne-t-il (nombre d'agents, nombre d'établissements, horaires) ? Dans votre service, la gestion du temps est-elle importante ? Les horaires, les délais de délivrance, les temps d'attente ?

Votre travail

Pouvez-vous m'expliquer quel est votre travail ?

Le déroulement du (des) processus

Pouvez-vous décrire le déroulement du processus de l'activité étudiée ?

Le guichet unique

Pour vous, c'est quoi le guichet unique ? Ses avantages ? Ses inconvénients ?

Annexe 2 : questionnaire sur l'accueil à la mairie de S

Amélioration du Service à l'Usager

Mai Juin 2010 - LEMNA / Université de Nantes

Votre visite d'aujourd'hui

1. Quel est l'objet de votre visite ?

- Etablissement ou renouvellement de CNI
- Etablissement ou renouvellement de passeport
- Inscription sur les listes électorales
- Déclaration d'état civil
- Demande d'acte
- Demande de permis de construire
- Déclaration de travaux
- Rechargement de carte ville
- Inscription d'un enfant à l'école
- Inscription d'un enfant à un service périscolaire
- Demande de renseignement
- Signaler un problème
- Demande relative aux objets trouvés
- Certificat d'hébergement de parent étranger
- Assistante maternelle
- Autre, précisez...

2. Vous faites cette démarche pour qui ?

- Vous votre conjoint
- votre/vos enfant/s autre, précisez...

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

3. Votre demande a-t-elle été entièrement satisfaite ?

- Oui Non

4. Si non, précisez...

- Ce n'est pas le bon endroit
- Vous n'avez pas tous les papiers
- Vous n'avez pas de rdv
- Le document n'est pas arrivé
- Il y a trop de monde
- En attente d'une réponse
- Le délai de délivrance est trop long
- Autres

La question n'est pertinente que si Demande satisfaite = "Non"

5. Pourquoi êtes-vous venu(e) dans cet accueil ?

- Il est à proximité de votre logement
- Il est à proximité de votre travail
- Vous venez faire une course à proximité
- C'est plus facile de se garer ici
- Il y a moins d'attente ici
- C'est le seul lieu où on peut obtenir la prestation que vous venez chercher
- Vous ne connaissez que cet endroit
- Par habitude
- Par préférence
- C'est ma mairie
- Autre, précisez...

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

6. L'avez-vous trouvé facilement ?

- Oui Non

7. Comment vous y êtes-vous rendu ?

- A pied A vélo
- En voiture En transport en commun
- Autre, précisez..

8. Connaissez-vous les autres accueils de la mairie ?

- Oui Non

9. Combien de temps avez-vous attendu avant que ce soit votre tour ?

- Je n'ai pas attendu Moins de 5 minutes
- Entre 5 et 15 minutes Entre 15 et 30 minutes
- Plus de 30 minutes

10. Estimez-vous que ce temps d'attente est :

- Très satisfaisant Plutôt satisfaisant
- Peu satisfaisant Non satisfaisant

11. Combien de temps le traitement de votre demande par l'agent a-t-il duré ?

- Moins de 5 minutes Entre 5 et 15 minutes
- Entre 15 et 30 minutes Plus de 30 minutes

12. Estimez-vous que ce temps de traitement est :

- Très satisfaisant Plutôt satisfaisant
- Peu satisfaisant Non satisfaisant

Simplicité, rapidité, satisfaction globale

- | | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 13. La simplicité de réalisation de la démarche | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 14. La rapidité de réalisation de la démarche | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 15. La qualité de service pour la démarche d'aujourd'hui | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Très satisfaisant (1), Plutôt satisfaisant (2), Peu satisfaisant (3), Non satisfaisant (4).

Dans le cas d'une CNI ou d'un passeport**16. Votre dossier était-il complet de suite ?**

- Oui Non Vous venez seulement vous renseigner

Aller à '26-Fréquence des visites' si Dossier complet = "Vous venez seulement vous renseigner"

La question n'est pertinente que si Objet de la visite = "Etablissement ou renouvellement de CNI" et Objet de la visite = "Etablissement ou renouvellement de

17. Vous êtes-vous renseigné(e) au préalable sur les pièces à apporter ?

- Oui Non

18. Si oui, comment ?

- Téléphone Internet Information sur place
 Autre, précisez..

La question n'est pertinente que si Prise de renseignement pièces à fournir = "Oui"

19. Avez-vous été obligé(e) de vous déplacer plusieurs fois pour cette demande ?

- Oui Non

20. Si oui, combien de fois ? Et pourquoi ?

- La mairie annexe est fermée
 Mauvaise information sur place ou sur le site web
 Vous n'avez pas de rendez-vous
 Vous n'avez pas tous les papiers
 Le document n'est pas arrivé
 Il y a trop de monde
 Autres

La question n'est pertinente que si Nombre de déplacement = "Oui"

21. Lorsque vous avez déposé votre dossier, avez-vous été informé(e) sur les délais de délivrance des documents ?

- Oui Non

22. Si oui, le délai a-t-il été respecté ?

- Oui Non N'a pas encore reçu le document

Aller à '26-Fréquence des visites' si Délai respecté = "N'a pas encore reçu le document"

La question n'est pertinente que si Information sur les délais = "Oui"

23. Vous a-t-on informé(e) qu'ils étaient arrivés ?

- Oui Non

24. Si oui, par quel moyen ?

- Téléphone SMS Courrier Autre...

La question n'est pertinente que si Information sur l'arrivée des documents = "Oui"

25. Globalement, estimez-vous que le délai d'obtention des papiers d'identité a été satisfaisant ?

- Très satisfaisant Plutôt satisfaisant
 Peu satisfaisant Non satisfaisant

L'accueil en général**26. A quelle fréquence vous rendez-vous dans un accueil de la ville de Saint-Nazaire ?**

- C'est la première fois Une fois par semaine
 Une fois par mois Une fois par trimestre
 Une fois par an Moins souvent

L'accueil physique

	1	2	3	4
27. L'accessibilité des locaux	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
28. Le confort	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
29. La confidentialité	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
30. La courtoisie de la réponse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
31. La qualité de la réponse apportée	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
32. Le temps d'attente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
33. L'information sur les temps d'attente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
34. Les horaires d'ouverture	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
35. La simplicité des démarches	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Très satisfaisant (1), Plutôt satisfaisant (2), Peu satisfaisant (3), Non satisfaisant (4).

L'ouverture le samedi matin

	1	2
36. Savez-vous que les accueils municipaux sont ouverts le samedi matin ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
37. Êtes-vous déjà venu(e) le samedi matin ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
38. Cela vous semble-t-il une bonne idée ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Oui (1), Non (2).

39. Avez-vous déjà contacté la mairie par téléphone ?

- Oui Non

Aller à '45-Connaissance du site web' si Contact téléphonique = "Non"

40. Si oui, pour quelle raison ?

- Demande de renseignements sur les prestations municipales
 Demande de renseignements autres
 Demande de mise en contact avec un service municipal
 Demande de rendez-vous
 Signaler un problème
 Déposer une candidature spontanée
 Autre, précisez..

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

La question n'est pertinente que si Contact téléphonique = "Oui"

L'accueil téléphonique

- | | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 41. La courtoisie | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 42. La qualité de la réponse | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 43. Le délai de prise en charge de l'appel | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 44. Le délai de délivrance du renseignement ou de mise en contact | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Très satisfaisant (1), Plutôt satisfaisant (2), Peu satisfaisant (3), Non satisfaisant (4).

L'accueil Internet

- | | 1 | 2 |
|---|-----------------------|-----------------------|
| 45. Connaissez-vous le site Internet de la mairie ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 46. L'avez vous déjà utilisé ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Oui (1), Non (2).

47. Pour quelles raisons ?

- Rechercher des informations sur l'actualité culturelle ou sportive
- Rechercher des renseignements sur une démarche d'état civil
- Demander un acte d'état civil en ligne
- Rechercher des informations sur les horaires, les adresses et numéros de téléphone des services municipaux
- Rechercher des renseignements sur les crèches
- Envoyer un commentaire
- Par curiosité
- Autre, précisez..

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

Le site internet

- | | 1 | 2 |
|--|-----------------------|-----------------------|
| 48. Avez-vous obtenu ce que vous cherchiez ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 49. Diriez-vous que le site de la mairie est facile à utiliser ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 50. Savez-vous qu'il y a des bornes internet libre-service dans certains accueils municipaux ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 51. Si oui, les avez-vous déjà utilisées ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Oui (1), Non (2).

Suggestions

58. Seriez-vous intéressé(e) par une modification des horaires en semaine ?

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| 1. Plus tôt le matin | 2. Journée continue |
| 3. Plus tard en fin d'après midi | 4. Cela ne vous intéresse pas |

Ordonnez 2 réponses.

52. Avez-vous déjà formulé une demande écrite à la mairie ?

- Oui Non

Aller à '58-Modification des horaires' si Demande écrite = "Non"

53. Si oui, à quel sujet ?

- Faire une réclamation
- Demander un permis ou une autorisation
- Demander un acte d'état civil
- Signaler un problème
- Déposer une candidature spontanée
- Autre, précisez..

L'accueil courrier

- | | 1 | 2 |
|--|-----------------------|-----------------------|
| 54. Avez-vous rencontré des difficultés pour savoir à qui adresser le courrier ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 55. Avez-vous obtenu un réponse ? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Oui (1), Non (2).

56. Vous avez considéré le délai de réponse comme

- Très satisfaisant Plutôt satisfaisant
- Peu satisfaisant Non satisfaisant

La question n'est pertinente que si Obtention d'une réponse = "Oui"

57. La demande que vous avez exprimée a-t-elle été satisfaite ?

- Oui Non

59. Pour les services où il y a de l'attente, lesquels des aménagements suivants vous intéresseraient ?

- La distribution de tickets
- Un affichage des temps d'attente
- L'affichage d'une information sur les périodes d'affluence
- La possibilité de prendre rendez-vous
- Une salle d'attente plus confortable
- La mise en place d'un guichet démarche rapide
- Un agent d'orientation précoce
- Des panneaux sur place pour faciliter l'orientation
- Davantage d'agents
- Ne se prononce pas

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

60. Le fait de réaliser une grande partie des démarches liées à l'administration municipale en une seule fois auprès de n'importe quel accueil municipal, vous semble :

1. Une bonne idée, ça vous sera utile
 2. Une bonne idée mais ça ne vous sera pas utile personnellement
 3. C'est inutile

61. Quelles sont les prestations que vous souhaiteriez réaliser depuis n'importe quel accueil municipal ?

1. Etat civil
 2. Urbanisme
 3. Tout pour l'enfant
 4. Borne CB carte ville dans tous les accueils
 5. Démarche personne handicapée ou isolée
 6. Informations sur la ville ou la mairie
 7. Le maximum
 8. Autres

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

62. Quelles démarches supplémentaires souhaiteriez-vous pouvoir réaliser à partir du site internet ?

1. Consulter et recharger la "carte ville"
 2. Télécharger les formulaires d'inscriptions
 3. Faciliter le contact avec l'administration
 4. Davantage d'actes disponibles
 5. Davantage d'informations sur les prestations
 6. Possibilité de prendre des rendez-vous
 7. Rubrique "jeune adulte", "nouvel arrivant"
 8. Autres, précisez...
 9. Le maximum
 10. Vous ne souhaitez pas utiliser internet pour vos démarches

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

63. Pour quels événements souhaiteriez-vous que la mairie simplifie les démarches administratives ?

1. Un déménagement
 2. Une naissance
 3. Un décès
 4. La rentrée scolaire
 5. La préparation des vacances
 6. Des travaux ou la construction d'un logement
 7. L'établissement ou le renouvellement des papiers d'identité
 8. Aucun, les démarches sont très simples
 9. Autre, précisez...

Ordonnez 3 réponses.

64. Auriez-vous d'autres suggestions à nous apporter ?

1. Meilleure communication
 2. Agrandissement du parking
 3. Mettre à jour le site web
 4. Les démarches par internet n'ont pas abouti
 5. Autres

Mieux vous connaître

65. Sexe

1. Masculin 2. Féminin

66. Votre année de naissance ?

67. Votre situation familiale ?

1. Vit seul(e) 2. En couple 3. Autre, précisez...

68. Nombre d'enfant(s)

1. 0 2. 1 3. 2 4. 3 5. 4 6. 5
 7. 6 8. 7 9. 8 10. 9

69. Habitez-vous à Saint-Nazaire ?

1. Oui 2. Non

Aller à '72-Accès internet' si Nazairiens = "Non"

70. Si oui, dans quel quartier ?

1. Méan 2. Immaculée
 3. Centre 4. St Marc
 5. Bouletterie 6. Chesnaie
 7. Villès Martin 8. Ville Port
 9. Trébale 10. Kerlédé
 11. Hôpital 12. Herbins
 13. Berthauderie 14. Quartier nord
 15. Saarlois 16. Villeneuve
 17. Sautron 18. Prézéguet
 19. Landette 20. Perthuichaud
 21. Briand 22. Oceanis
 23. Quebrais

71. Depuis combien de temps ?

1. De souche 2. Moins d'un an
 3. Moins de 5 ans 4. Moins de 10 ans
 5. Moins de 20 ans 6. Moins de 30 ans
 7. Depuis 30 ans ou plus

72. Avez-vous un accès internet à votre domicile ou sur votre lieu de travail ?

1. Oui 2. Non

73. Situation professionnelle

- 1. En activité
- 2. En recherche d'emploi
- 3. Retraité
- 4. Personne au foyer
- 5. Etudiant
- 6. Autre, précisez...

74. PCS

- 1. Agriculteur exploitant
- 2. Commerçant, artisan et chef d'entreprise
- 3. Cadre et profession intellectuelle supérieure
- 4. Profession intermédiaire
- 5. Employé
- 6. Ouvrier
- 7. Autre

75. Date de l'interview

76. Lieu de l'interview

- 1. Hôtel de ville
- 2. Education
- 3. Carte ville
- 4. Méan
- 5. Immaculée
- 6. St Marc
- 7. Quartier nord

Annexe 3 : questionnaire relatif à la *gestion de la demande* (mairie de S)

Questionnaire GDD

La demande

(partie à remplir avant la communication à partir de la base de données)

1. Quel est le nom du demandeur?

2. Quelle était l'objet de votre demande?

- DD EVPT MED MGT PEN

La réponse est obligatoire.

3. Quand avez-vous envoyé votre demande?

La réponse est obligatoire.

L'avis de réception

4. Nous vous avons envoyé un avis de réception suite à votre demande, l'avez-vous reçu ? ?

- Oui Non

5. Concernant le délai d'envoi de l'avis de réception, diriez-vous qu'il est :

- Très satisfaisant Assez satisfaisant
 Peu satisfaisant Pas du tout satisfaisant

6. Pour vous, l'envoi d'un avis de réception :

- C'est essentiel, et si ce n'était pas fait vous seriez mécontent
 C'est un plus, mais si ce n'était pas fait ce ne serait pas grave
 C'est un minimum, si ce n'était pas fait ce serait inacceptable
 C'est secondaire, si ce n'était pas fait ça ne changerait rien, la mairie pourrait s'en passer
 C'est agaçant

7. Pour vous, recevoir un avis de réception :

- C'est rassurant, votre demande est bien prise en compte
 C'est le signe que la mairie vous considère
 C'est un moyen pour la mairie de faire trainer les choses
 C'est une simple formalité sans intérêt

La réponse à votre demande

8. Avez-vous reçu une réponse à votre demande ? (remplir directement sans le demander)

- Oui Non

Aller à '10-Contribution d'une réponse rapide' si Réponse à la demande = "Non"

9. Si oui, concernant le délai de réponse, diriez-vous qu'il est :

- Très satisfaisant Assez satisfaisant
 Peu satisfaisant Pas du tout satisfaisant

10. Pensez-vous que l'obtention d'une réponse rapide :

- C'est essentiel, et si le délai de réponse était long vous seriez mécontent
 C'est un plus, mais si le délai de réponse était long ce ne serait pas grave
 C'est la moindre des choses, si le délai de réponse était long ce ne serait pas acceptable
 C'est secondaire, rapide ou pas, ce qui compte, c'est que vous ayez une réponse.

11. Avez-vous été obligé(e) d'envoyer plusieurs courriers avant d'obtenir une réponse ?

- Oui Non

Aller à '13-Motivation de la réponse' si Envoi d'un ou plusieurs courrier(s) = "Non"

12. Si oui, combien ?

13. La réponse était-elle motivée ?

- Oui Non

Aller à '15-Longueur du délai de réponse' si Motivation de la réponse = "Non"

14. Si oui, l'explication était-elle claire ?

- Oui Non

15. Au-delà de combien de temps, jugez-vous le délai trop long ?

- 1 mois 1 mois et demi 1 semaine ou moins
 2 mois et plus 2 semaines 3 semaines

L'intervention

16. La réponse à votre demande était (ne pas demander, le remplir directement, le rappeler au répondant uniquement si elle était positive) :

- Positive Négative

Aller à '20-Contribution rapidité d'intervention' si Réponse à la demande1 = "Négative"

17. Si la réponse était positive, l'intervention a-t-elle été réalisée ?

- Oui Non

18. Si oui, la Mairie vous en a-t-elle informé(e) avant sa réalisation ?

- Oui Non

19. Si l'intervention a été réalisée, diriez-vous que le délai d'intervention a été :

- Très satisfaisant Plutôt satisfaisant
 Plutôt pas satisfaisant Pas du tout satisfaisant

20. Diriez-vous que le fait que le délai d'intervention soit court :

- C'est essentiel, si le délai était long vous seriez vraiment mécontent
 C'est un plus, mais si le délai était long ce ne serait pas grave
 C'est la moindre des choses, un délai long serait inacceptable
 C'est secondaire, un délai long ne changerait rien

21. Commentaire libre sur les demandes écrites adressées à la mairie :

Mieux vous connaître

22. Votre âge?

- 25 ans 25 - 39 ans 40 - 49 ans 50 - 59 ans
 60 - 64 ans 65 - 75 ans + 75 ans

23. Votre situation professionnelle?

- En activité Retraité
 Etudiant En recherche d'emploi
 Personne au foyer Autre, précisez...

24. Vos PCS?

- Agriculteur exploitant
 Artisan, commerçant et chef d'entreprise
 Cadre et profession intellectuelle supérieure
 Professions intermédiaires
 Employés
 Ouvriers

25. Depuis quand habitez-vous à Saint-Nazaire?

- De 1 à 5 ans De 10 à 20 ans De 5 à 10 ans
 Plus de 20 ans

26. Êtes-vous membre d'une association?

- Oui Non

Traitement post-appel à partir de la base de données

27. Quel est le délai réel de l'envoi de l'avis de réception?

- 1 mois 1 mois et demi 1 semaine ou moins
 2 mois et plus 2 semaines 3 semaines

28. Quel est le délai réel de l'envoi de la réponse?

- 1 mois 1 mois et demi 1 semaine ou moins
 2 mois et plus 2 semaines 3 semaines

29. Quel est le délai réel entre la réponse et l'intervention?

Annexe 4 : guide d'entretien (mairie de A, B, C, D et E)Votre service (question destinée uniquement au responsable d'un service)

Pouvez-vous me présenter le service dans lequel vous travaillez ? Comment fonctionne-t-il (nombre d'agents, nombre d'établissements, horaires) ? Dans votre service, la gestion du temps est-elle importante ? Les horaires, les délais de délivrance, les temps d'attente ?

Votre travail

Pouvez-vous m'expliquer quel est votre travail ?

Le déroulement du (des) processus

Pouvez-vous décrire le déroulement du processus de l'activité étudiée ?

La gestion de la durée des processus

Cherchez-vous à réduire la durée des processus ? Quels moyens utilisez-vous pour réduire la durée des processus ? Existe-t-il des pointes d'activité ? Comment les gérez-vous ? Avez-vous rencontré de gros problèmes d'attente, de délais trop longs ? Comment les avez-vous résolus ?

Le contrôle des délais

Utilisez-vous des indicateurs temporels ? Quelle est leur nature ? Quelle est leur fréquence ? Quelle est leur utilisation ? Sont-ils toujours pertinents ? Utilisez-vous d'autres indicateurs (non temporels) qui auraient quand même un lien avec la gestion du temps ?

Le temps coût ou valeur créée ?

Est-ce que cela coûte plus cher de réduire les délais ou, à l'inverse, est-ce que cela en fait gagner à la mairie (chiffrer le coût ou l'économie) ? Dans quels cas ne souhaitez-vous pas réduire la durée des processus ? Le temps passé avec l'utilisateur peut-il être un « investissement » (un échange long peut faire économiser du temps (et de l'argent) par la suite) ?

Les perspectives

Quelle est la prochaine étape de l'amélioration du service rendu (au niveau temporel) ? Et pour vous, quel serait le fonctionnement idéal ?

Annexe 5 : tableau de bord mensuel de la régie des eaux de S

Domaine	Indicateurs	janv	fév	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc	Objectif	Annuel	
Accueil Téléphonique	Taux d'appels pris Cellule + Plessis	97	97	97	96	94	95	96	96	95	96	94	97		96	
	Attente (obligatoire)	Cellule	86	88	88	87	79	77	84	86	76	85	90	90	80%	84
		Plessis	82	86	83	83	80	76	84	76	75	83	86	87		81
	Identification (obligatoire)	Cellule	100	100	100	92	100	100	100	100	100	100	100	92	95%	99
		Plessis	93	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		99
	Attente Cellule+Plessis		85	87	86	86	79	77	84	84	75	84	88	89	80%	84
Identification Cellule+Plessis		96	100	100	96	100	100	100	100	100	100	100	96	95%	99	
Traitement de la demande	Demande écrite (obligatoire)	94	97	93	94	94	93	94	99	96	98	91	96	80%	95	
	Demande verbale (spécifique)	79	85	75	78	83	84	74	76	83	80	81	94	80%	80	
Branchement	Branchement nouveau (obligatoire)	100	80	94	93	86	91	83	93	73	91	94	100	80%	90	
Abonnement	Abonnement (obligatoire)	100	97	100	97	99	99	98	98	99	100	98	98	90%	99	
Fourniture de l'eau	Coupure d'eau non programmée (obligatoire)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	90%	100	
	Coupures d'eau programmées (obligatoire)		100	100	91	78	100	95	100	99	100	100	100	99.5	90%	97
		Nb d'avis distribués	486	564	644	438	435	1218	534	200	315	570	631	240		
Facturation	Relève (obligatoire)	98	100	99	100	93	100	100	100	100	99	96	100	90%	98	
	% de compteurs relevés par le releveur	90	89	92	90	88	87	88	86	89	90	88	89			
	Réclamation sur facture (spécifique) %	9/10264	5/15125	5/18638	12/21521	3/21713	10/16919	10/20333	6/21540	9/17795	9/16167	4/8940	4/21887			
Réclamations clients	Réclamations écrites (obligatoire)	95	91	87	94	91	89	100	100	96	96	83	72	80%	91	
Renouvellement parc compteurs	Indicateur interne	316	172	341	212	381	340	337	273	287	581	290	154	3700/an	3684	

Source : direction de l'eau et de l'assainissement de S

Annexe 6 : résultats annuels de la régie de l'eau de S

Indicateurs		résultats 2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	Objectif fixé
Accueil téléphonique	temps d'attente	84%	83%	71%	81%	86%	89%	89%	80%
	identification/courtoisie	99%	98%	95%	100%	100%	100%	100%	95%
Traitement de la demande écrite		95%	98%	96%	98%	98,60%	99%	97%	80%
Traitement de la demande verbale		80%	81%	99,76%	99,80%	99,93%	99,90%	99,90%	80%
Réalisation de branchements		90%	98%	90%	91%	88%	93%	95%	80%
Coupures programmées		97%	94%	99%	98%	93%	98%	99%	90%
Coupures non programmées		100%	100%	100%	100%	100%	100%	95%	90%
Relève		98%	97%	96%	98%	100%	99%	100%	90%
Remise en eau		99%	99%	99,90%	99,70%	99,80%	99%	99%	90%
Traitement des réclamations clients écrites		91%	94%	97%	94%	99%	98%	93%	80%
Observations : pour 2010, les résultats restent satisfaisants et conformes aux objectifs fixés.									

Source : direction de l'eau et de l'assainissement de S

ACCUEIL PHYSIQUE DANS NOS BUREAUX							
nombre de réponses cellule = 20							
nombre de réponses plessis = 26							
		<i>Très satisfait</i>	<i>Plutôt satisfait</i>	<i>Plutôt insatisfait</i>	<i>Très insatisfait</i>	<i>Ne se prononce pas</i>	<i>sans réponse</i>
La facilité à trouver l'adresse de nos bureaux							
cellule		65%	30%	5%	0	0	0
plessis		8%	81%	11%	0	0	0
Le stationnement							
cellule		21%	26%	21%	32%	0	0
plessis		23%	62%	11%	4%	0	0
L'affichage des horaires							
cellule		55%	40%	5%	0	0	0
plessis		28%	68%	4%	0	0	0
Les plages d'ouverture au public							
cellule		47%	53%	0	0	0	0
plessis		24%	76%	0	0	0	0
L'environnement de la salle d'attente et/ou des bureaux							
cellule		60%	40%	0	0	0	0
plessis		40%	56%	4%	0	0	0
Le temps d'attente							
cellule		50%	50%	0	0	0	0
plessis		69%	31%	0	0	0	0
L'amabilité du personnel							
cellule		85%	15%	0	0	0	0
plessis		77%	23%	0	0	0	0
La qualité du service rendu par votre interlocuteur							
cellule		79%	21%	0	0	0	0
plessis		85%	15%	0	0	0	0
La clarté des documents remis							
cellule		55%	45%	0	0	0	0
plessis		40%	60%	0	0	0	0
Globalement, êtes vous satisfait du service ?							
cellule		60%	40%				
plessis		31%	69%				

Si on globalise les questions sur l'accueil physique on obtient 93% de satisfaits à la cellule et 96% au Plessis

Consommation eau du robinet / eau en bouteilles :

37,5% des personnes ayant répondu au questionnaire consomment de l'eau du robinet

25% des personnes ayant répondu au questionnaire consomment de l'eau en bouteille

37,5% consomment les deux

commentaires :

je tiens à signaler la qualité et la gentillesse de l'accueil (plessis)

je suis pour un service public de qualité (plessis)

personnel compétent et très à l'écoute (plessis)

plutôt pour les parking payant qu'on n'est pas d'accord (cellule)

parfois l'eau a légèrement une odeur de chlore et nous nous demandions si c'était normal (cellule)

N° D'URGENCE 24H/24					
nombre de réponses =12					
nombre de questionnaires envoyés =32					
soit un taux de réponse de 37,5%					
	<i>Très satisfait</i>	<i>Plutôt satisfait</i>	<i>Plutôt insatisfait</i>	<i>Très insatisfait</i>	<i>Ne se prononce pas</i>
La facilité à trouver le numéro de téléphone	82%	9%	9%	0%	0%
La facilité à joindre le technicien	83%	17%	0%	0%	0%
Les délais d'intervention sur site	82%	18%	0%	0%	0%
L'efficacité de la prestation	67%	25%	0%	0%	8%
La remise en état des lieux	75%	17%	0%	0%	8%
Globalement êtes vous satisfait du service ?	67%	23%	0%	0%	0%
Si on globalise les questions sur le numéro d'urgence on obtient 96% de satisfaits					
Consommation eau du robinet / eau en bouteilles :					
36% des personnes ayant répondu au questionnaire consomment de l'eau du robinet					
46% des personnes ayant répondu au questionnaire consomment de l'eau en bouteille					
18% consomment les deux					
commentaires :					
l'intervention a eu lieu un dimanche ap midi sans problème. Merci et bravo					
nous sommes tombés en panne un samedi et la réparation a été faite dans l'heure suivante					
nous avons du appeler en urgence à 18h car les ouvriers qui avaient coupé l'eau pour des travaux dans la rue					
avaient oublié de nous rebrancher. Ils sont venus rapidement (1h) pour rebrancher					
suite à mon appel pour une fuite avant le compteur nous avons été satisfaits de l'intervention					

Seuls les résultats relatifs à l'accueil téléphonique, l'accueil physique et le numéro d'urgence sont présentés ici. Ceux concernant la réponse écrite figurent dans le corps du texte.

Source : direction de l'eau et de l'assainissement de S

Annexe 8 : logigramme du processus opérationnel "passeport" avec gestion des flux en amont (prise de rendez-vous) à C

Axe du temps		Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
CONTEXTE	Eléments physiques de support		Hall d'accueil	Bureaux, ordinateurs, station biométrique		Hall d'accueil Salle d'attente Gestionnaire de files d'attente	Bureaux, ordinateurs, station biométrique
	Standards temporels	Durée moyenne : 2 mn	Durée moyenne : 0 mn	Durée moyenne : 20 mn	Durée moyenne : 15 jours	Durée moyenne : 8 mn	Durée moyenne : 5 mn
	Scripts détaillés			Enregistrement : oui			Délivrance : oui
USAGER		Obtention d'information au téléphone Prise du rendez-vous	Présentation à l'accueil, puis au service formalités administratives	Passage au bureau Présentation des justificatifs Relevé d'empreintes, prise de photo (éventuellement) Règlement par timbre fiscal		Présentation à l'accueil, puis au service formalités administratives Prise d'un ticket	Présentation du récépissé, relevé d'empreintes, signature du passeport Retrait du nouveau passeport et restitution de l'ancien passeport
	<i>Ligne d'interaction externe</i>						
FRONT OFFICE	Actions visibles du personnel de contact	Accueil, informations sur les pièces à produire et sur l'ensemble de la démarche	Accueil et indication du numéro du guichet	Vérification des documents* Relevé d'empreintes Prise de photo) Délivrance d'un récépissé Annonce du délai de délivrance			Recherche du dossier Relevé d'empreintes Remise du passeport Récupération de l'ancien passeport
	<i>Ligne de visibilité</i>						
	Actions invisibles du personnel de contact	Gestion du standard Gestion des dossiers Envoi des documents Prise de rendez-vous	Consultation du logiciel métier	Finalisation et envoi du dossier à la préfecture			Vérification du dossier*
	<i>Ligne d'interaction interne</i>						
BACKOFFICE	Action du personnel de support			Transfert du dossier à la préfecture	Confection du passeport (centre national) Transfert et réception en mairie Envoi SMS à l'utilisateur Système d'information administratif Système technique de production		
	Supports techniques et informationnels	Standard automatisé Base de connaissances Logiciel de gestion de rendez-vous		Système d'information administratif			Système d'information administratif

Les opérations réalisées par l'utilisateur figurent dans un cadre gris.

Annexe 9 : statistiques hebdomadaires d'activité (mairie d'arrondissement de B)

Services	Nombre d'entretiens	% d'entretiens >20min	Temps d'entretien moyen
MA1-Accueil	15	0	0:00:00
MA1-Affaires diverses	155	4,52	0:05:29
MA1-Affaires militaires	4	0	0:11:19
MA1-CNI	68	0	0:08:57
MA1-Décès	3	33,33	0:24:20
MA1-Elections	8	0	0:04:05
MA1-Guichet rapide	14	0	0:00:00
MA1-Location de salles	1	0	0:00:00
MA1-Logement	1	0	0:00:00
MA1-Mariages	27	18,52	0:12:11
MA1-Naissances	11	9,09	0:08:57
MA1-Passeport	65	41,54	0:19:30
MA1-Petite enfance	54	3,7	0:09:29
MA1-Point conseil	13	0	0:00:00
MA1-Retrait CNI	1	0	0:00:00
MA1-Retrait Passeport	81	0	0:05:23
MA1-Scolaire	10	10	0:12:21
Général	531	8,29	0:08:14

Services	Nombre d'attentes abandonnées	% d'attentes >20min	Temps d'attente maximum	Temps d'attente moyen
MA1-Affaires diverses	1	1,28	0:21:35	0:03:04
MA1-Affaires militaires	0	25	0:22:23	0:11:14
MA1-CNI	1	2,86	0:23:39	0:05:23
MA1-Décès	0	33,33	0:21:11	0:07:51
MA1-Elections	1	0	0:12:44	0:05:06
MA1-Mariages	1	3,57	0:22:29	0:05:27
MA1-Naissances	0	18,18	0:22:45	0:11:23
MA1-Passeport	2	2,99	0:29:25	0:04:12
MA1-Petite enfance	1	10,71	0:32:38	0:05:19
MA1-Retrait Passeport	7	5,62	0:24:00	0:06:39
MA1-Scolaire	0	10	0:25:26	0:06:46
Général	14	4,2	0:32:38	0:04:32

Motifs	Nombre de motifs	Nombre de motifs non saisis	Temps de traitement moyen des motifs
MA1-Attestation d'accueil	12	0	0:21:39
MA1-CNI	45	0	0:09:25
MA1-Calcul quotient	4	0	0:14:35
MA1-Certificat de	1	0	0:02:21
MA1-Complément de	18	0	0:06:28
MA1-Complément de	8	0	0:05:02
MA1-Complément de	2	0	0:05:06
MA1-Copie	19	0	0:00:05
MA1-Copie conforme	6	0	0:05:48
MA1-Divers	1	0	0:08:49
MA1-Divers	3	0	0:03:16
MA1-Divers	28	0	0:08:25
MA1-Déclaration de décès	2	0	0:32:12
MA1-Dépôt de dossier	2	0	0:06:06
MA1-Dépôt dossier	8	0	0:27:44
MA1-Dérogation	1	0	0:02:59
MA1-Extrait copie	7	0	0:02:14
MA1-Extrait copie	13	0	0:03:59
MA1-Inscription scolaire	4	0	0:14:52
MA1-Inscriptions	11	0	0:03:05
MA1-Livret de famille	2	0	0:08:11
MA1-Livret de famille	3	0	0:05:04
MA1-Légalisation de	19	0	0:04:07
MA1-Passeport	60	0	0:19:51
MA1-RDV PAIPE	48	0	0:09:34
MA1-Recensement	5	0	0:09:03
MA1-Reconnaissance	3	0	0:16:36
MA1-Renseignements	65	0	0:04:42
MA1-Renseignements	1	0	0:07:05
MA1-Renseignements	1	0	0:02:14
MA1-Renseignements	5	0	0:06:41
MA1-Renseignements	3	0	0:06:18
MA1-Renseignements	3	0	0:09:33
MA1-Renseignements	1	0	0:02:44
MA1-Renseignements	3	0	0:05:25
MA1-Retrait Cni-	83	0	0:04:58
MA1-Sortie de territoire	4	0	0:06:55
Non saisis	0	108	0:00:00
Général	504	108	0:08:41

Source : mairie du premier arrondissement de B

Annexe 10 : logigramme du processus opérationnel "prêt et retour de documents à la bibliothèque" avec technologie et implication du client (automates de prêt)

		Axe du temps	Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5
CONTEXTE	Eléments physiques de support	Ordinateur personnel (à domicile)	Documents, Guichet de retour	Rayonnages, Catalogue informatisé sur place, en ligne	Documents, Carte d'abonné, Antennes RFID Aucun	Documents, Guichet de retour	
	Standards temporels	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	
	Scripts détaillés	Non	Non	Non	Procédure guidée par l'écran de l'automate	Non	
USAGER		Consultation de son compte lecteur (pour connaître les documents à rapporter)	Restitution des documents dont la durée du prêt est expirée	Sélection des documents intéressants	Enregistrement du prêt et sortie des documents	Restitution des documents	
	<i>Ligne d'interaction externe</i>						
FRONT OFFICE	Actions visibles du personnel de contact		Enregistrement du retour	Conseil possible (réservation d'un document non disponible, éventuellement)	Aide si problème	Enregistrement du retour	
	<i>Ligne de visibilité</i>						
BACK OFFICE	Actions invisibles du personnel de contact						
	<i>Ligne d'interaction interne</i>						
BACK OFFICE	Action du personnel de support		Remise des documents sur les rayons			Remise des documents sur les rayons Envoi vers d'autres sites (éventuellement)	
	Supports techniques et informationnels	Portail internet de la médiathèque	Lecteur optique Système d'information administratif	Catalogue informatisé sur place et en ligne, Logiciel métier	Automate de prêt, étiquettes RFID, ticket récapitulatif	Lecteur optique Système d'information administratif	

Les opérations réalisées par l'utilisateur figurent dans un cadre gris.

Annexe 11 : temps de passage prêt manuel et automatisé à la bibliothèque de B

les statistiques de temps de passage prêt manuel:

-
sur 7.5 minutes de prêt continu (agent peu expérimenté): 59 prêts pour 13 lecteurs
soit 7.8 prêts à la minute
soit **472 prêts à l'heure**

sur 10 minutes de prêts continu (agent expérimenté):
113 prêts et 16 lecteurs
soit : 11,3 prêts à la minute
soit : **678 prêts à l'heure**

retour : sur 3.5 minutes seulement : 13 retour et 4 lecteurs
à compléter
Sur 2h, 606 documents réceptionnés en retour pour 153 abonnés
Soit : **303 retours à l'heure**

Statistique passage prêt automatisé

comptage des lecteurs et des documents empruntés sur un flux continu (Fabrice le
25/10/08)

Entre 11h40 et 12h05,(25mn)
il y a eu 17 lecteurs pour 119 documents (tout confondu; automate et prêt accueil).
Soit : **286 prêts à l'heure**

Source : service des publics de la bibliothèque municipale de B

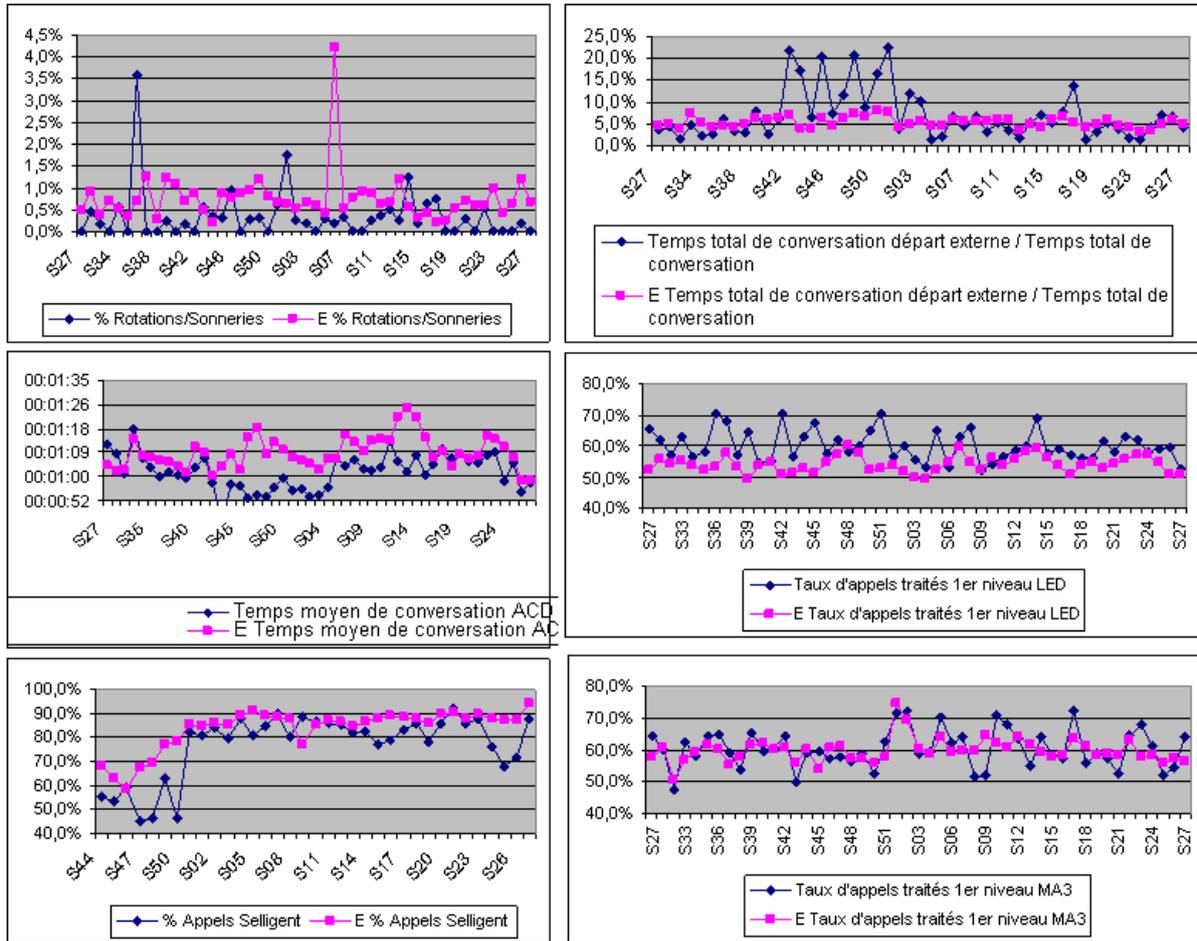
Annexe 12 : logigramme du processus opérationnel "accueil téléphonique de premier niveau" par un centre de contact, exemple de C

		Axe du temps	Phase 0	Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5
CONTEXTE	Eléments physiques de support		Plateau téléphonique	Plateau téléphonique	Plateau téléphonique	Plateau téléphonique	Plateau téléphonique	Plateau téléphonique
	Standards temporels	Décrochage en moins de 10'	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	15 secondes
	Scripts détaillés	Non	Oui		Non	Oui	Oui	Non
USAGER		Composition du numéro	Formulation de la demande	Attente de la réponse	Obtention du renseignement	Conclusion de l'appel		
	<i>Ligne d'interaction externe</i>							
FRONT OFFICE	Actions « audibles » du personnel de contact		Accueil Reformulation éventuelle de la question	Accompagnement de la recherche	Traitement de 1 ^{er} niveau Transfert de l'appel si besoin	Prise de congé		
	<i>Ligne de visibilité</i>							
	Actions invisibles du personnel de contact			Recherche de la réponse à la question posée	Consultation supports techniques, Inscription du rendez-vous (éventuellement)			Éventuellement traitement post-appel, envoi de documents
	<i>Ligne d'interaction interne</i>							
BACK OFFICE	Action du personnel de support							
	Supports techniques	Outil de supervision connecté à chacun des postes et relié à un bandeau lumineux <i>Automatic call distributor (ACD)</i>		Outil de GRU Base de connaissances Planning pour les passeports Logiciel métier (consultation uniquement) Internet				ACD : système de « wrap up »

Les opérations réalisées par l'utilisateur figurent dans un cadre gris.

Annexe 13 : résultats hebdomadaires d'un téléconseiller au centre de contact de B

Les résultats du téléconseiller sont en bleu, ceux de l'équipe en blanc.



Source : centre de contact de B

Annexe 14 : critères de notation des téléconseillers du centre de contact de A

	Élément	Points
Qualitatif / 14 points	Taux de transfert	1
	Forme entretien : présentation (A); écoute attentive/reformulation (B)	4
	Fond entretien : réponse juste et complète (C)	6
	Qualité transfert : transfert accompagné (D)	2
	Qualification : nature/sujet/commentaire si besoin (F)	1
Quantitatif / 4 points	Productivité (comparaison avec la moyenne du plateau)	4
Implication / 2 points	Retours (suggestions, vie du plateau ...)	2
+ 1 point bonus	Ponctualité, assiduité	1

Source : centre de contact de A

Table des matières

Remerciements.....	I
Sommaire.....	III
Introduction.....	1
Première partie : Contexte et cadre de la recherche.....	19
Chapitre 1 : La gestion des temps dans les services : un état de l'art.....	21
1. La dimension temporelle de la gestion.....	22
1.1. Le temps de l'information comptable et financière.....	22
1.1.1. L'obligation annuelle de rendre compte.....	23
1.1.2. Le diagnostic financier.....	25
1.2. Le temps de la décision stratégique.....	27
1.2.1. Le temps, la rentabilité et les choix stratégiques.....	27
1.2.2. Déployer la stratégie sur la durée : la planification stratégique.....	28
1.3. Le temps opérationnel.....	30
1.3.1. L'organisation temporelle de la production.....	31
1.3.2. Le contrôle de gestion opérationnel.....	34
2. Temps et délais dans la coproduction de services.....	38
2.1. Les spécificités d'un important secteur d'activité.....	39
2.1.1. Une économie de services.....	39
2.1.2. Les caractéristiques distinctives des activités de services.....	41
2.1.3. La place et le rôle du consommateur dans la production de services.....	42
2.2. La gestion du temps du consommateur au cœur de la qualité de service.....	44
2.2.1. Qu'est-ce que la qualité de service ?.....	44
2.2.2. L'impact de la gestion du temps sur la qualité de service.....	48
2.2.3. Les facteurs d'influence de la perception de l'attente.....	49
3. Les modes de gestion des temps dans les services aux consommateurs.....	54
3.1. Améliorer l'accessibilité du service.....	54
3.2. Réduire le délai global d'obtention de la prestation.....	55
3.3. Influencer la perception de l'attente.....	58
3.4. Accorder du temps au client.....	62
Synthèse chapitre 1.....	65

Chapitre 2 : La place de la gestion des temps dans la modernisation des services publics.....	67
1. La nature spécifique du service public.....	67
1.1. Un poids important dans l'économie française.....	67
1.1.1. Services publics, secteur public, fonction publique et administrations publiques.....	68
1.1.2. L'emploi public.....	69
1.1.3. La valeur ajoutée des administrations publiques et l'investissement public.....	71
1.2. Le cadre juridique : le modèle classique du service public.....	72
1.2.1. Les éléments constitutifs du service public.....	72
1.2.2. Les lois du service public.....	73
1.2.3. Une classification malaisée.....	75
1.3. Un modèle pluriel en perpétuelle évolution.....	75
1.3.1. L'explosion des services publics.....	76
1.3.2. La diversité des modes de gestion des services publics.....	77
1.3.3. Le développement des partenariats public-privé (PPP).....	78
2. Réformes et modernisation de la gestion publique.....	80
2.1. Les réformes de modernisation.....	80
2.1.1. De l'administré à l'utilisateur des services publics.....	80
2.1.2. De nouveaux droits pour les usagers des services publics : simplification et transparence.....	82
2.1.3. La recherche de la performance.....	83
2.2. De profondes mutations liées à la prise en compte de l'utilisateur.....	84
2.2.1. Le Cadre d'Auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) et la Charte Marianne.....	84
2.2.2. Des organisations qui se transforment pour mieux servir leurs usagers.....	86
2.2.3. Les raisons de ce changement de culture.....	87
2.3. Le New Public Management.....	88
2.3.1. Les éléments de la doctrine.....	88
2.3.2. Les invariants et les principes généraux du <i>New Public Management</i>	90
2.3.3. La modernisation de la gestion publique, un <i>New Public Management</i> français ?.....	92
3. Les modes de gestion des temps dans les services publics rendus aux usagers.....	93
3.1. La performance publique, une notion difficile à cerner.....	93
3.1.1. La performance, un terme polysémique.....	93
3.1.2. Performance publique et qualité publique.....	95
3.2. Gestion du temps et performance publique.....	97
3.2.1. La gestion du temps de l'utilisateur et la qualité de service.....	98
3.2.2. La gestion du temps du prestataire public et la rationalisation.....	99
3.3. Les différents aspects de la gestion du temps dans les services publics.....	100
3.3.1. Les leviers de la gestion du temps.....	100
3.3.2. Avoir une vision globale du parcours usager.....	103
3.3.3. Mesurer le temps grâce à des indicateurs adaptés.....	105

Synthèse chapitre 2.....	111
Chapitre 3 : Terrain, problématique et organisation de la recherche.....	113
1. La mairie, service public de proximité au cœur du temps du quotidien.....	113
1.1. Une collectivité généraliste entre proximité et recherche de performance.....	113
1.1.1. La mairie, service public de proximité	113
1.1.2. Des mairies à la recherche de la performance	118
1.2. Gérer les temps, une nouvelle mission pour les mairies	120
1.2.1. Des mairies très impliquées dans la gestion du temps.....	121
1.2.2. Des besoins temporels accrus par les bouleversements de l'organisation du temps	126
2. La conception de la recherche	131
2.1. Le processus de recherche	131
2.1.1. La construction de l'objet de recherche et les questions de recherche	132
2.1.2. Une démarche inductive pour une recherche exploratoire.....	134
2.2. Une recherche-intervention dans une ville de taille moyenne	137
2.2.1. S, une ville moyenne engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité de service aux usagers.....	137
2.2.2. Le cadre de la recherche-intervention.....	139
2.2.3. Le déroulement de la recherche-intervention et la méthodologie	140
2.3. Une analyse des pratiques de cinq municipalités innovantes.....	146
2.3.1. Les cinq municipalités étudiées	146
2.3.2. La méthodologie et l'organisation du second volet de la recherche	148
Synthèse chapitre 3.....	154

Seconde partie : Résultats et enseignements de la recherche155

Chapitre 4 : Une recherche-intervention menée dans une ville de taille moyenne	157
1. L'accueil du public et le guichet unique : l'émergence de la temporalité.....	157
1.1. Une nouvelle organisation pour améliorer l'accueil du public	157
1.1.1. L'origine du projet de guichet unique.....	158
1.1.2. Une organisation génératrice de pertes de temps.....	160
1.2. Une enquête qui confirme les attentes temporelles des usagers.....	163
1.2.1. L'importance de la qualité fonctionnelle de processus	163
1.2.2. L'adaptation des horaires d'ouverture, un élément de satisfaction.....	164
1.2.3. Des usagers demandeurs d'aménagement de gestion de l'attente	165
1.2.4. Le guichet unique plébiscité	166
1.3. Des réactions ambivalentes de la part des responsables administratifs et politiques	168
1.3.1. La démarche de réorganisation de l'accueil confortée	168
1.3.2. Une demande en temps sous-estimée par les décideurs	169

2. La <i>gestion de la demande</i> : la nécessaire prise en compte du point de vue de l'utilisateur.....	171
2.1. Un service au cœur du projet municipal	172
2.1.1. Un service destiné à améliorer la qualité de service	172
2.1.2. L'organisation du processus	173
2.1.3. Une évaluation interne basée sur des indicateurs temporels.....	176
2.2. Une enquête sur la qualité fonctionnelle du processus	177
2.2.1. La mesure de la valeur pour l'utilisateur	177
2.2.2. Des attentes temporelles qui témoignent d'une évolution générale de la société	183
2.2.3. La complémentarité des approches.....	184
3. La régie de l'eau et de l'assainissement : gérer le temps de l'utilisateur pour accroître la valeur du service.....	187
3.1. Le temps au cœur de la qualité de service d'un SPIC	187
3.1.1. Une régie pionnière au niveau de la qualité de service	187
3.1.2. Le temps de l'utilisateur, élément central de la qualité de service	189
3.2. Améliorer la performance grâce à la gestion des délais	192
3.2.1. Des processus où organisation et mesure sont indissociables.....	193
3.2.2. Mesurer « <i>complètement</i> » la valeur du service : mettre en place des indicateurs pertinents	195
3.2.3. Gérer le temps et maîtriser les coûts.....	202
Synthèse chapitre 4.....	205
Chapitre 5 : L'étude des modalités de gestion des temps dans cinq mairies innovantes	207
1. L'établissement d'un passeport.....	207
1.1. Une organisation rigoureuse pour gérer efficacement le temps.....	207
1.1.1. Les particularités de cette prestation	208
1.1.2. L'organisation du processus	208
1.1.3. Les outils de la gestion du temps	211
1.2. Les principes de la gestion des délais pour l'établissement d'un passeport.....	212
1.2.1. Adapter les capacités de production aux flux et inversement.....	212
1.2.2. Eviter les répétitions	215
1.2.3. Simplifier les procédures	216
1.2.4. Dématérialiser et développer les services à distance	216
2. Le prêt de documents en bibliothèque.....	218
2.1. Améliorer l'accessibilité du service.....	218
2.1.1. Les horaires d'ouverture et répartition géographique.....	218
2.1.2. S'émanciper des horaires.....	222
2.2. Gérer les délais.....	222
2.2.1. La durée du prêt et la gestion des retards : une gestion plus souple du temps de l'utilisateur.....	223
2.2.2. La question des réservations : redimensionner l'offre pour réduire les délais pour l'utilisateur.....	225

2.2.3.	Le délai de traitement des documents : améliorer la réactivité du fonds en réorganisant les processus	226
2.2.4.	Les files d'attente pour les transactions et les inscriptions : gérer les flux...	227
2.2.5.	Eviter les répétitions et les démarches redondantes : une vision unifiée du temps du lecteur	228
2.3.	Concilier temps du public et temps des agents	230
2.3.1.	Economiser le temps des agents	230
2.3.2.	Redistribuer le temps économiser	237
3.	Une prestation émergente : l'accueil téléphonique de premier niveau	240
3.1.	Une organisation destinée à faire gagner du temps	241
3.1.1.	Un même objectif : faire gagner du temps	241
3.1.2.	Les outils organisationnels des centres de contact	243
3.1.3.	Une usine moderne ?	249
3.2.	La place du temps dans le contrôle des performances des centres de contact.....	251
3.2.1.	Des objectifs qualitatifs et quantitatifs.....	252
3.2.2.	La mesure quantitative de la performance globale.....	253
3.2.3.	L'évaluation qualitative de la performance	256
3.2.4.	L'évaluation individuelle de la performance des téléconseillers	257
3.3.	La maîtrise du temps au cœur de l'efficience	259
3.3.1.	Un contrôle interactif.....	260
3.3.2.	Adapter l'offre au flux d'appels.....	261
3.3.3.	Les paradoxes de la durée de la communication	262
3.3.4.	La complémentarité des différents canaux de communication	265
	Synthèse chapitre 5.....	267
	Chapitre 6 : Apports pratiques et théoriques en matière de contrôle de gestion du temps.....	269
1.	Agir sur les temps et les délais.....	269
1.1.	Des attentes en matière de gestion du temps qui se généralisent.....	269
1.1.1.	L'émergence de la gestion opérationnelle du temps de l'utilisateur dans les municipalités	270
1.1.2.	Une demande qui concerne tous les usagers	271
1.1.3.	Une prise en compte qui s'étend à l'ensemble des services publics municipaux	272
1.2.	Les trois orientations de la gestion opérationnelle des temps et des délais.....	272
1.2.1.	Améliorer l'accessibilité des services publics.....	273
1.2.2.	Réduire l'attente	274
1.2.3.	Raccourcir les délais de délivrance.....	277
2.	Contrôler et mesurer : les temps et les délais au cœur du contrôle de la qualité de service	281
2.1.	Les objectifs du contrôle et de la mesure des temps et des délais	281
2.1.1.	Mesurer pour diagnostiquer	281
2.1.2.	Mesurer pour organiser l'activité : dimensionner et positionner	282
2.1.3.	Mesurer pour motiver les équipes	283

2.2.	Les conditions de l'efficacité du contrôle des temps et des délais.....	284
2.2.1.	Des indicateurs de performance temporelle pertinents.....	284
2.2.2.	Contrôler sans empêcher le travail.....	285
2.2.3.	Le délicat contrôle de la qualité de service.....	286
3.	Piloter : le système de pilotage de la performance temporelle.....	288
3.1.	La nécessité d'un pilotage de la performance temporelle.....	288
3.1.1.	Le temps au service du pilotage de la performance publique.....	288
3.1.2.	La dualité du temps.....	290
3.2.	Déployer le couple coût-valeur du temps dans la coproduction de services.....	292
3.2.1.	Usager et municipalité, coproducteurs du service, cocréateurs de valeur....	292
3.2.2.	Le temps, une ressource au cœur de la création de valeur.....	295
3.2.3.	Gérer le coût et la valeur du temps pour chacun des coproducteurs du service	296
	Synthèse chapitre 6.....	301
	Conclusion.....	303
	Bibliographie.....	317
	Annexes.....	333
	Table des matières.....	357
	Tables des illustrations.....	363

Tables des illustrations

Les encadrés

Encadré 1 : évaluation des politiques publiques et contrôle de gestion	7
Encadré 2 : article L 123-12 du Code de commerce	23
Encadré 3 : les temps de la gestion de la production(Ait Hssain, 2001 et Javel, 2010)	33
Encadré 4 : les huit principes de l'attente (Maister, 1985)	50
Encadré 5 : trois types d'attente (d'après Dubé-Rioux et al., 1989)	50
Encadré 6 : la ligne bleue Carrefour "c'est simple de gagner du temps"	56
Encadré 7 : Fastpass, système de réservation des parcs Disneyland	57
Encadré 8 : les bureaux de poste de la nouvelle génération	59
Encadré 9 : engagement sur les délais dans le cadre de la démarche de certification de la Poste	60
Encadré 10 : engagement sur les délais d'attente à Carrefour market	60
Encadré 11: la distinction services publics nationaux / services publics locaux (Pontier, 1996).	68
Encadré 12 : les trois fonctions publiques	69
Encadré 13 : le contrat de partenariat (ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004)	79
Encadré 14 : les cinq rubriques génériques de la charte Marianne	85
Encadré 15 : les trois temps de l'évolution des administrations publiques (Weller, 2010)	87
Encadré 16 : les dix principes du New Public Management selon Osborne et Gaebler	89
Encadré 17 : les principes du New Public Management selon Hood (1995)	90
Encadré 18 : les invariants du New Public Management selon Chevalier 2009	91
Encadré 19 : les trois principes généraux du New Public Management (Pesqueux, 2006)	91
Encadré 20 : le carré de la performance (France qualité publique, 2006)	97
Encadré 21: les guichets uniques de rentrée	104
Encadré 22 : les ratios de l'article L 2313-1 du CGCT	119
Encadré 23 : les leviers d'action des politiques temporelles (Hervé, 2001)	122
Encadré 24 : les trois composantes d'un bureau des temps (Hervé, 2001)	123
Encadré 25 : les trois dimensions de l'accélération selon Rosa (2010)	128
Encadré 27 : la structure du questionnaire sur la qualité de l'accueil	142
Encadré 28: la structure du questionnaire sur la Gestion de la demande	144
Encadré 29 : définition et contenu du guichet unique	159
Encadré 30 : les quatre normes du référentiel de service	189
Encadré 31 : les engagements et les indicateurs de qualité de service du bilan 2009	197
Encadré 32 : commentaires d'usagers concernant la réponses écrite à une demande	200
	363

Encadré 33 : les éléments retenus dans la grille d'écoute du centre de contact de A	259
---	-----

Les figures

Figure 1: plan de la thèse	16
Figure 2: les trois dimensions du temps en gestion	38
Figure 3 : le carré de la qualité (Hermel, 2003)	45
Figure 4: le modèle tétraclasse (d'après Llosa, 1997)	47
Figure 5 : fonction publique, service public et emploi au 31/12/2009	70
Figure 6 : fresque temporelle de l'organisation de la recherche-intervention	141
Figure 7: organigramme de la direction des relations aux habitants	158
Figure 8 : organigramme de l'unité Vie des quartiers	173
Figure 9 : logigramme du processus de traitement des demandes par courrier (GDD)	175
Figure 10 : les trois étapes du processus pour l'utilisateur de la GDD	177
Figure 11 : logigramme du processus de traitement des courriers à la régie de l'eau et de l'assainissement	194
Figure 12 : logigramme du processus d'établissement et de délivrance d'un passeport	211
Figure 13 : exemple d'indicateur utilisé pour déterminer le nombre d'automates à la bibliothèque de B	234
Figure 14 : les trois axes de la réduction de l'attente	276
Figure 15 : réduire la durée du processus en faisant participer l'utilisateur	278
Figure 16 : gérer conjointement le temps des usagers et le temps des agents	290
Figure 17 : le temps source de coût ou de valeur pour l'utilisateur et la mairie	297

Les tableaux

Tableau 1 : les outils de contrôle de gestion rattachés aux quatre attitudes face au temps (d'après Méric, 1998)	35
Tableau 2 : emploi par secteur d'activité au 31 décembre 2008 en France Métropolitaine	39
Tableau 3: les quatre facettes de la qualité de service (Bellaïche, 2001)	45
Tableau 4: similitudes et différences entre qualité et satisfaction (d'après Llosa, 1997)	47
Tableau 5: les facteurs qui influencent la perception de l'attente (Durrande-Moreau, 1999)	53
Tableau 6 : les règles de l'attente (Durrande-Moreau, 1997)	61
Tableau 7 : les modes de gestion du service public (d'après Espuglas, 2002)	78
Tableau 8: exemples d'horaires atypiques constatés dans les services publics municipaux	101
Tableau 9: exemples d'indicateurs préconisés dans le rapport Cornut-Gentille (2010)	106

Tableau 10 : indicateurs préconisés pour l'évènement "j'établis ou renouvelle mes papiers d'identité" (Cornut-Gentille, 2010)	107
Tableau 11 : les critères de sélection des terrains de l'analyse des pratiques	147
Tableau 12 : les principales caractéristiques des villes A, B, C, D et E	148
Tableau 13 : les prestations étudiées par mairie	151
Tableau 14 : nombre d'entretiens réalisés par mairie et par prestation	151
Tableau 15 : satisfaction de l'usager et satisfaction de la demande	164
Tableau 16 : satisfaction et attentes des usagers en matière d'horaires d'ouverture	165
Tableau 17 : souhaits des usagers en matière d'aménagements de gestion de l'attente	166
Tableau 18 : intérêt pour le guichet unique	166
Tableau 19 : attentes relatives au guichet unique	167
Tableau 20 : les indicateurs de l'activité de la gestion de la demande (2009 et 2010)	176
Tableau 21 : contribution de l'avis de réception à la satisfaction de l'usager	178
Tableau 22 : signification de l'avis de réception pour l'usager	179
Tableau 23 : contribution à la satisfaction de la rapidité de réponse	179
Tableau 24 : contribution à la satisfaction de la rapidité d'intervention	180
Tableau 25 : attentes en matière de rapidité d'intervention selon l'objet de la demande	180
Tableau 26 : satisfaction des usagers concernant le délai d'envoi de l'avis de réception	181
Tableau 27 : délai d'envoi du courrier de réponse (d'après données internes)	182
Tableau 28 : satisfaction des usagers relative au délai d'intervention	182
Tableau 29 : répartition des usagers de la GDD selon leur PCS	183
Tableau 30 : les approches destinées à évaluer la prestation délivrée	186
Tableau 31 : les indicateurs de la qualité de service de la régie des eaux	191
Tableau 32 : les objectifs relatifs aux indicateurs temporels et la définition des situations inacceptables	192
Tableau 33 : extrait du tableau de bord 2010	196
Tableau 34 : comparatif des résultats annuels concernant les indicateurs de la qualité de service	197
Tableau 35 : questionnaire figurant sur la version "réponse écrite à votre demande" de la carte T	199
Tableau 36 : résultats de l'enquête sur la réponses écrite à une demande	200
Tableau 37 : organisation liée à l'établissement d'un passeport (mairies B, C et E)	209
Tableau 38 : ouverture de l'équipement central du réseau des bibliothèques (B, C, D et E)	219
Tableau 39 : degré d'automatisation des équipements centraux des bibliothèques (B, C, D et E)	232
Tableau 40 : activité et composition des équipes des centres de contact de A, B et C	244
	365

Tableau 41 : les horaires des centres de contact de A, B et C	244
Tableau 42 : gestion des contact (A, B et C)	245
Tableau 43 : production et gestion de l'information (A, B et C)	245
Tableau 44 : les indicateurs externes utilisés à A, B et C	252
Tableau 45 : les objectifs quantitatifs à A, B et C	253
Tableau 46 : la mesure quantitative de la performance globale à A, B et C (données 2011)	254
Tableau 47 : l'évaluation qualitative du service (centres de contact de A, B et C)	257
Tableau 48 : les critères quantitatifs de l'évaluation individuelle des téléconseillers (A et B)	258
Tableau 49 : dimensionner et positionner l'offre et la demande pour réduire l'attente	276
Tableau 50 : les moyens de la réduction des délais de délivrance	280

LA GESTION DES TEMPS ET DES DÉLAIS DANS LES SERVICES PUBLICS MUNICIPAUX

Résumé

Cette thèse étudie une dimension centrale pour toute activité de service : la gestion du temps. Plus précisément, elle répond à la question suivante : comment améliorer la performance publique par la gestion opérationnelle du temps ?

Cette recherche s'est organisée en deux volets : une recherche-intervention menée au sein d'une municipalité de taille moyenne et une analyse des pratiques de cinq mairies innovantes en matière de gestion du temps. La recherche-intervention a fait émerger la question du temps comme facteur de satisfaction des usagers. Le second volet de la recherche nous a permis de comprendre comment des services municipaux peuvent s'organiser pour répondre aux attentes des usagers en matière de gestion du temps tout en tenant compte de leurs propres contraintes temporelles.

Ce travail doctoral démontre qu'en se focalisant sur la valeur pour l'utilisateur la gestion opérationnelle des temps et des délais permet d'améliorer la performance publique. Une instrumentation de gestion et un cadre d'analyse conceptuel du pilotage de la performance temporelle sont proposés.

Mots clés

Contrôle de gestion – temps –délais – services publics – valeur – coût – usager – performance

TIME MANAGEMENT IN LOCAL PUBLIC SERVICES

Abstract

The subject of this thesis is a key issue for all service activities: time management. More precisely, it addresses the following question: how can operational time management increase public performance?

This research is divided into two parts: intervention-research carried out in the services of a French mid-sized town and a comparative study of the time management practices of five innovating French municipalities. The intervention-research shows that time is an element of user satisfaction. The second part of the research makes us understand how municipal services can jointly match users' time expectations and manage their own time constraints.

This doctoral work demonstrates that operational time management can increase public performance by focusing on user value. It proposes an analytical framework and management control systems designed to manage time performance.

Key words

Management control – time – public sector – value – cost – user - performance