

UNIVERSITÉ LILLE 1 - Sciences et Technologies

ÉCOLE DOCTORALE SÉSAM

Sciences économiques, sociales, de l'aménagement et du management

La productivité dans les services publics locaux :

Le cas du Nord-Pas-de-Calais

Thèse

Présentée et soutenue le 26 novembre 2014

Pour l'obtention du

Doctorat de l'Université Lille 1- Sciences et Technologies
(Spécialité Sciences économiques)

Par

Aurélie VANKEERSBILCK

Thèse dirigée par Monsieur Faïz GALLOUJ, Professeur, Université Lille 1

Composition du jury

Corinne BLANQUART, Directrice de recherche à l'IFSTTAR (rapporteur)

Faridah DJELLAL, Professeur, Université Lille 1

Faïz GALLOUJ, Professeur, Université Lille 1

Pierre LE MASNE, Maître de Conférences-HDR, Université de Poitiers
(rapporteur)

Résumé - Avant propos

La question de l'évaluation des performances dans les services publics est devenue une question importante dans notre société actuelle. Dans les économies industrielles et agricoles, le concept de productivité était un des concepts clé pour mesurer la performance car il décrit un rendement technique posant peu de difficultés pour des produits standardisés. Cependant, l'avènement de l'économie des services a contribué à remettre en cause, sinon la pertinence de ce concept, du moins ses méthodes de mesure car le « produit réel » des services est souvent difficile à saisir. En raison des difficultés rencontrées par ce concept dans les services, il apparaît primordial de lui trouver des solutions alternatives ou complémentaires pour mesurer la performance dans les services.

L'objectif de la thèse est d'étudier cette question de la productivité dans les services afin de rendre compte des ces difficultés et de montrer que celles-ci sont exacerbées pour les services publics, et notamment locaux, en raison des spécificités propres à ces services. Pour cela, nous tenterons d'établir un bilan des différents débats sur cette problématique. Puis nous réaliserons une investigation empirique dans les services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais avec trois objectifs principaux : identifier les principaux « produits » des ces services, recenser les indicateurs de performance utilisés et leurs limites et recenser les stratégies mises en œuvre pour améliorer la performance.

A l'aide des entretiens et de nos recherches, nous tenterons de proposer de nouveaux indicateurs pour évaluer la performance de ces services ainsi que de nouvelles stratégies d'amélioration des performances.

Mots-clés : productivité, performance, services, services publics, services publics locaux, indicateurs de performance, stratégies d'amélioration des performances.

Abstract

The productivity in local public services: The case of Nord-Pas-de-Calais

The performance evaluation in public services has become an important issue in our society today. In industrial and agricultural economies, the concept of productivity was one of the key concepts to measure the performance because it describes a technical performance that poses few problems when dealing with standardized products. However, the advent of the service economy has helped to undermine, if not the relevance of this concept, at least its measurement methods. Indeed, in services, the "real product" is often difficult to grasp. Because of the difficulties encountered by this concept of productivity in services, it is important to find alternative or complementary solutions to this concept to measure performance in services.

The aim of this subject is to study the productivity issue in services activities to account for these difficulties. We try also to show that this application of this concept presents new obstacles in regard to public services, including local public services, because the specificities of these services. For this, we will try to take stock of various debates on the issue of productivity in services. Then we will take an empirical investigation on the local public services of Nord-Pas-de-Calais area with three main objectives: identify the main "products" in these services, identify performance indicators used and their limits and identify strategies implemented to improve performance.

With helps of meetings and researches, we will try to propose new indicators to evaluate the performance of services and new strategies to improve performances.

Key-words: productivity, performance, services, public services, local public services, performance indicators, strategies of improving performances.

Remerciements

J'aimerais tout d'abord remercier mon directeur de thèse, le Professeur Faïz Gallouj, pour m'avoir fait confiance, encouragée, conseillée et soutenue tout au long de ce travail tout en me laissant une grande liberté, ce qui m'a permis d'être plus autonome.

Mes remerciements vont aussi à Corinne Blanquart, Directrice de recherche à l'IFSTTAR, et à Pierre Le Masne, Maître de Conférences-HDR à l'Université de Poitiers, qui ont accepté d'être les rapporteurs de ce travail.

Je remercie également les personnes interrogées lors des entretiens pour la qualité de leur accueil et leur disponibilité.

Je remercie aussi le CNRS et la région pour le financement de la bourse BDI-CNRS dont j'ai bénéficié les trois premières années ainsi que l'Université des Sciences et technologie de Lille et le CLERSE pour m'avoir accordé les délais nécessaires pour finaliser ma thèse et pour le financement de celle-ci durant mes deux années d'ATER.

Merci à Faridah Djellal, Professeur à l'Université Lille1, pour son soutien, ses relectures et remarques visant à améliorer la qualité de ce travail et pour sa participation à ce jury de thèse.

Mes remerciements vont enfin à ma famille et mon compagnon pour m'avoir soutenue et encouragée tout au long de la réalisation de cette thèse.

Sommaire

Introduction générale.....	15
PARTIE I : LES SERVICES PUBLICS LOCAUX ET LA PERFORMANCE.....	19
Chapitre 1 : Le service public et le service public local.....	21
1. La notion de service public et ses approches.....	22
1.1 Le courant libéral : les approches classique et néoclassique.....	24
1.2 Le néolibéralisme.....	29
1.3 Les approches keynésiennes, marxistes et radicales.....	31
1.4 Conclusion.....	34
2. La gestion et les différentes catégories de service public.....	36
2.1 Règles, gestion et organisation des services publics.....	37
2.1.1 Les grands principes.....	37
2.1.2 Les différents modes de gestion.....	38
2.2 Les différentes catégories de service public.....	40
2.2.1 Distinction SPA et SPIC.....	40
2.2.2 Distinction fonctions régaliennes, secteur marchand et secteur non marchand.....	41
2.2.3 Classification selon les catégories d'institutions.....	41
3. Les services publics locaux.....	43
3.1 L'histoire du service public local.....	44
3.2 Définition, gestion et organisation des services publics locaux.....	46
3.2.1 Les catégories de service public local.....	47
3.2.2 Les différents modes de gestion.....	47
3.2.3 Les finances et les dépenses locales en France.....	49
3.2.4 Les différents organes du pouvoir.....	50
3.3 Les domaines concernés.....	52
3.3.1 L'administration générale et le pouvoir de police du maire.....	53
3.3.2 L'hygiène, l'environnement et le cadre de vie.....	54
3.3.3 L'aide sociale et l'action sanitaire.....	54
3.3.4 L'éducation, la culture et les loisirs.....	55
3.3.5 La communication.....	55
3.3.6 L'action économique.....	55
3.4 Conclusion.....	56
Chapitre 2 : La productivité et la performance.....	57
1. La notion de productivité.....	57
1.1 Définition et enjeux de la productivité.....	58
1.1.1 Définition.....	58
1.1.2 Enjeux.....	58
1.2 Les outils de mesure utilisés dans l'industrie.....	59
1.2.1 Les méthodes indicielles.....	59
1.2.2 Les techniques des frontières.....	61
1.3 Les déterminants classiques de la productivité.....	61

1.3.1 Les facteurs techniques.....	62
1.3.2 Les facteurs humains.....	63
1.3.3 Les facteurs organisationnels.....	64
1.3.4 Les facteurs économiques.....	65
1.3.5 Les facteurs politiques et institutionnels.....	66
1.3.6 Les facteurs sociaux.....	66
2. La productivité et la performance dans les services.....	66
2.1 La productivité : un concept insuffisant pour les services.....	66
2.1.1 Le paradoxe de la productivité dans les services.....	67
2.1.2 L'éclatement de la notion de produit.....	69
2.1.3 Une analyse plus approfondie des services et de leurs produits.....	71
2.1.4 Les limites des méthodes de mesures traditionnelles.....	75
2.2 Les solutions alternatives ou complémentaires au concept de productivité.....	77
2.2.1 Le concept d'efficacité.....	78
2.2.2 L'analyse multicritère.....	80
2.3 Les déterminants de la productivité et de la performance.....	82
3. La productivité et la performance dans les services publics.....	83
3.1 L'évaluation des services publics : la productivité, un concept insuffisant.....	84
3.1.1 Les mesures de la productivité.....	84
3.1.2 La prise en compte des spécificités des services publics.....	85
3.2 Les autres mesures de la performance.....	89
3.2.1 Evaluer la performance : les éléments à prendre en compte.....	89
3.2.2 Les grilles multicritères.....	91
3.3 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	93
3.3.1 Les différentes réformes.....	93
3.3.2 Les spécificités françaises.....	106

Chapitre 3 : La productivité et la performance dans les services publics locaux.....	113
1. Les spécificités des services publics locaux.....	113
1.1 Les services publics locaux sont des services.....	113
1.2 Les services publics locaux sont des services publics.....	114
1.3 Les spécificités propres aux services publics locaux.....	114
1.3.1 Le contact avec les usagers.....	114
1.3.2 Les principes d'unité et de parité.....	115
1.3.3 L'existence de services facultatifs.....	116
1.3.4 Les différences d'un même service selon les collectivités territoriales.....	117
1.3.5 L'importance des services publics locaux pour les usagers.....	117
1.3.6 La complexité des structures et des normes.....	118
1.3.7 L'enchevêtrement des compétences.....	119
2. L'évaluation de la performance dans les services publics locaux.....	120
2.1 Les différentes formes de la performance.....	120
2.1.1 La nécessité de l'évaluation de la performance.....	120
2.1.2 Les concepts de productivité et d'efficacité.....	121
2.1.3 L'analyse multicritère.....	123
2.2 Les sources des indicateurs et indicateurs généraux.....	123
2.2.1 Les sources des indicateurs de performance dans les services publics locaux...	124
2.2.2 Les indicateurs généraux utilisés dans les services publics locaux.....	125
2.3 Les indicateurs de performance utilisés dans les différents services publics	

locaux.....	129
2.3.1 L'administration générale.....	129
2.3.2 L'hygiène, l'environnement et le cadre de vie.....	129
2.3.3 L'éducation et la culture.....	132
2.3.4 La communication : l'exemple des transports publics.....	134
3. Les stratégies d'amélioration de la performance mises en œuvre dans les services publics locaux.....	135
3.1 La nécessité d'une réforme.....	135
3.2 La loi de réforme des collectivités territoriales.....	136
3.3 La charte des services publics locaux.....	137
3.4 L'importance de la participation des citoyens.....	138
3.5 L'évaluation de la satisfaction des usagers.....	138
3.6 Les commissions consultatives.....	139
Conclusion.....	141
PARTIE II : LA PRODUCTIVITE ET LA PERFORMANCE DANS LES SERVICES PUBLICS LOCAUX : LE CAS DU NORD-PAS-DE-CALAIS.....	143
Chapitre 1 : Les services publics locaux dans le Nord-Pas-de-Calais.....	145
1. Le Nord-Pas-de-Calais et l'emploi public.....	145
1.1 Présentation de la région.....	145
1.2 L'emploi public dans le Nord-Pas-de-Calais.....	146
2. Les services retenus pour l'enquête.....	148
2.1 Le choix des différents services.....	148
2.1.1 Les différentes caractéristiques des services publics locaux.....	148
2.1.2 Les services choisis.....	149
2.2 L'enquête.....	151
2.2.1 Identification des principaux « produits » des services choisis.....	151
2.2.2 Recensement des indicateurs de performance utilisés.....	152
2.2.3 Recensement des stratégies d'amélioration de la productivité et de la performance.....	152
3. Bilan des services choisis dans le Nord-Pas-de-Calais.....	152
3.1 Les services publics locaux indispensables.....	153
3.1.1 La gestion des déchets ménagers.....	153
3.1.2 Le service public de l'eau et de l'assainissement.....	156
3.1.3 L'État civil.....	157
3.2 Les services publics locaux proposés aux citoyens.....	157
3.2.1 Les bibliothèques municipales.....	158
3.2.2 Les crèches collectives.....	158
3.2.3 Les transports publics.....	159
3.3 Les SDIS.....	159
3.3.1 Le SDIS du Nord.....	160
3.3.2 Le SDIS du Pas-de-Calais.....	161
4. Conclusion.....	161

Chapitre 2 : Les outils de mesure de la productivité et de la performance pour les services publics locaux retenus.....	163
1. Les services publics locaux indispensables.....	163
1.1 La gestion des déchets ménagers.....	163
1.1.1 Le financement.....	163
1.1.2 L'identification des principaux produits.....	164
1.1.3 Les indicateurs de performance utilisés.....	170
1.1.4 Les facteurs de performance.....	174
1.1.5 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	175
1.2 Les services de l'eau et de l'assainissement.....	177
1.2.1 But du service et attentes des usagers.....	178
1.2.2 Le financement du service.....	178
1.2.3 L'identification des principaux produits.....	179
1.2.4 Les produits indirects.....	181
1.2.5 Les indicateurs de performance utilisés.....	182
1.2.6 Les facteurs de performance.....	191
1.2.7 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	191
1.3 L'État civil.....	195
1.3.1 La gestion de l'État civil.....	195
1.3.2 Les produits directs.....	195
1.3.3 Les produits indirects.....	198
1.3.4 Les indicateurs de performance utilisés.....	199
1.3.5 Les facteurs de performance.....	201
1.3.6 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	201
2. Les services publics locaux proposés aux citoyens.....	204
2.1 Les bibliothèques.....	204
2.1.1 L'importance des bibliothèques.....	205
2.1.2 Le financement du service.....	206
2.1.3 Les produits proposés par les bibliothèques.....	207
2.1.4 Les produits indirects.....	210
2.1.5 Les indicateurs de performance.....	213
2.1.6 Les facteurs de performance.....	219
2.1.7 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	220
2.2 Les crèches collectives.....	224
2.2.1 La nécessité des crèches et attentes des usagers.....	224
2.2.2 L'identification des principaux produits.....	226
2.2.3 Les indicateurs de performance utilisés.....	229
2.2.4 Les facteurs de performance.....	232
2.2.5 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	234
2.3 Les transports.....	238
2.3.1 Les modalités d'exécution et le financement.....	239
2.3.2 L'importance du service dans les sociétés actuelles.....	240
2.3.3 Les produits directs.....	241
2.3.4 Les produits indirects.....	244
2.3.5 Les indicateurs de performance.....	246
2.3.6 Les facteurs de performance.....	251
2.3.7 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	252
3. Un service particulier : les SDIS.....	257
3.1 Le fonctionnement des SDIS.....	258
3.1.1 La départementalisation.....	258

3.1.2 Le règlement opérationnel.....	259
3.1.3 Les spécificités du service.....	260
3.2 Le financement du service.....	261
3.3 Les produits directs.....	262
3.3.1 Les interventions.....	262
3.3.2 La prévention.....	267
3.3.3 La prévision.....	267
3.4 Les produits indirects.....	267
3.5 Les indicateurs utilisés.....	268
3.5.1 Les statistiques des services d'incendie et de secours.....	269
3.5.2 Le SDACR.....	273
3.5.3 D'autres indicateurs possibles.....	274
3.5.4 La direction générale du contrôle interne dans le SDIS du Nord.....	275
3.6 Les facteurs de performance.....	275
3.7 Les stratégies mises en place.....	276
3.7.1 Les stratégies sur les moyens matériels.....	276
3.7.2 Les stratégies sur les moyens humains.....	277
3.7.3 L'analyse des risques.....	278
3.7.4 L'amélioration des bases de données.....	279
3.7.5 Les stratégies de la DGCI.....	279
4. Conclusion.....	280

Chapitre 3 : De nouveaux indicateurs pour les services publics locaux étudiés.....	281
1. Les services publics locaux indispensables.....	281
1.1 La gestion des déchets ménagers.....	281
1.1.1 Bilan critique.....	281
1.1.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	283
1.1.3 De nouvelles stratégies possibles.....	284
1.1.4 L'évaluation multicritère.....	285
1.2 Les services de l'eau et de l'assainissement.....	288
1.2.1 Bilan critique.....	288
1.2.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	289
1.2.3 Les stratégies possibles.....	290
1.2.4 L'évaluation multicritère.....	291
1.3 L'État civil.....	294
1.3.1 Bilan critique.....	294
1.3.2 De nouveaux indicateurs.....	296
1.3.3 Les stratégies possibles.....	298
1.3.4 L'évaluation multicritère.....	299
2. Les services publics locaux proposés aux citoyens.....	302
2.1 Les bibliothèques.....	302
2.1.1 Bilan critique.....	302
2.1.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	305
2.1.3 De nouvelles stratégies.....	309
2.1.4 L'évaluation multicritère.....	312
2.2 Les crèches collectives.....	315
2.2.1 Bilan critique.....	315
2.2.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	316

2.2.3 De nouvelles stratégies possibles.....	320
2.2.4 L'évaluation multicritère.....	323
2.3 Les transports.....	326
2.3.1 Bilan critique.....	326
2.3.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	329
2.3.3 Les stratégies possibles.....	330
2.3.4 L'évaluation multicritère.....	330
3. Les SDIS.....	332
3.1 Bilan critique.....	332
3.1.1 Les problèmes liés à la législation.....	332
3.1.2 Les problèmes liés au fonctionnement du service.....	333
3.1.3 Les moyens matériels et humains.....	333
3.1.4 Le côté imprévisible du service.....	334
3.1.5 Les limites des indicateurs.....	334
3.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	335
3.2.1 Les indicateurs sur les interventions.....	335
3.2.2 L'évaluation du personnel.....	336
3.2.3 La satisfaction des usagers.....	337
3.3 Les stratégies envisageables.....	338
3.3.1 La privatisation de certains secours.....	338
3.3.2 Les stratégies concernant le personnel.....	338
3.3.3 Des stratégies aux niveaux régional et national.....	338
3.3.4 L'anticipation des évènements.....	339
3.3.5 La communication.....	339
3.4 L'évaluation multicritère.....	340
4. Conclusion.....	343
Conclusion générale.....	345
Annexes.....	349
Bibliographie.....	371
Table des matières.....	383

Introduction générale

La productivité est un outil central de l'analyse économique, qui rend compte de la relation qui s'établit entre la production de biens et de services d'une entreprise et les moyens de production qui sont mis en œuvre. L'évolution de la productivité permet donc de savoir si une entreprise utilise au mieux ou non les ressources humaines et matérielles nécessaires à la production.

La question de la mesure et de l'évaluation des performances dans les services est importante en raison du poids des activités de services. Celles-ci représentent, en effet, plus de 70% de l'emploi, de la valeur ajoutée et de la consommation dans les pays développés.

Le concept de productivité est un concept « fordiste » qui a été initialement élaboré pour des économies industrielles et agricoles. De ce fait, il pose peu de difficultés pour des produits standardisés. Cependant l'avènement de l'économie des services et plus généralement de l'économie de l'immatériel a contribué à remettre en cause, si ce n'est la pertinence de ce concept, du moins ses méthodes de mesure.

Ainsi, le concept de productivité, appliqué aux services, fait l'objet d'un débat qui a commencé dans les années 30. En 1949, dans son ouvrage « Le grand espoir du 20^{ème} siècle », Jean Fourastié avance que ce concept permet de distinguer les secteurs primaire, secondaire et tertiaire car, selon lui, les services seraient définis, par nature, comme ayant un taux de croissance de la productivité plus faible en comparaison des deux autres secteurs. Toutefois, ce caractère naturel est remis en cause par l'évolution des économies tertiaires et d'autres hypothèses sont alors avancées : la faiblesse du taux de croissance serait dû à des problèmes de mesure de la productivité pour ces activités. Les méthodes de mesure traditionnelles sont jugées trop « industrialistes » et inadaptées aux activités de services.

Ces nouvelles hypothèses sont évidemment essentielles pour les organisations de services dans la mesure où, la productivité n'étant pas plus faible par nature, il est alors envisageable de l'améliorer. La question des stratégies possibles pour améliorer la productivité s'est alors retrouvée au centre des préoccupations dans les services marchands, ces services étant soumis à la concurrence. Cette question est tout aussi importante pour les services publics dans la mesure où ils représentent une part conséquente de la richesse nationale et de l'emploi. De plus, les services publics jouent un rôle dans le développement des autres activités économiques et doivent également rendre des comptes aux citoyens car ces services sont financés par l'impôt. Cet argument est encore plus valable pour les services publics locaux.

Ces services sont, en effet, des services de proximité. Les relations avec les citoyens-usagers y sont donc plus fortes et les collectivités locales doivent donc veiller à répondre correctement aux besoins et attentes des usagers. Ainsi, la question de la mesure et de l'amélioration de la productivité des services publics se retrouve fréquemment dans les débats politiques et dans les travaux académiques (Le Pen, 1986 ; Castagnos, 1987) et concerne toutes les fonctions des services publics (y compris les fonctions de conception et de pilotage).

La question de la performance dans les services publics joue un rôle primordial dans les sociétés européennes, notamment en raison de la crise que connaît le service public depuis la fin des années 70. P. Le Masne (2007) met en évidence trois raisons qui expliquent cette crise. La crise est, tout d'abord, liée au ralentissement de la croissance et aux difficultés économiques et conséquences sociales qui en découlent (comme le chômage). L'intervention publique est alors de plus en plus nécessaire, les dépenses publiques augmentent et apparaissent les problèmes de financement.

La deuxième raison est interne aux services publics. Ces derniers sont critiqués et jugés trop égalitaires alors que les besoins des citoyens diffèrent d'un individu à l'autre. Des critiques sur l'efficacité des services publics sont aussi exprimées. De même, on reproche à l'État de prendre de décisions sans tenir compte « des aspirations d'une large partie de la population, sans rendre de comptes, sans tenir compte des changements survenus ».

Enfin, la crise tient également à l'adoption d'un nouveau cadre européen des services publics, qui modifie les conditions d'exercice du service public en France.

Cette question de la performance joue également un rôle essentiel pour les services publics locaux, notamment en raison de l'importance prise par ces services ces dernières années. En effet, de nombreuses décentralisations ont été mises en place. Ainsi, l'État a confié de nouvelles tâches, qu'il assumait avant, aux collectivités locales (par exemple l'entretien des routes). De ce fait, les dépenses des administrations locales ont augmenté et il est important pour ces administrations de rendre compte du bon usage des dépenses publiques.

L'évaluation de la performance est donc devenue une question essentielle pour les services en général et pour les services publics. Or, comme nous l'avons souligné, le concept de productivité, souvent utilisé pour mesurer la performance, se heurte à de nombreuses difficultés lorsqu'il est appliqué aux activités de services.

Nous pouvons alors légitimement nous demander pourquoi la pertinence des méthodes de mesure de la productivité est remise en cause depuis l'avènement de l'économie des

services ? Pourquoi les méthodes de mesure traditionnelles rencontrent-elles des problèmes ? Ces derniers sont-ils exacerbés dans le cas des services publics en raison des spécificités de ce type d'activité ?

Nous pouvons également nous interroger sur les stratégies possibles pour améliorer la productivité dans les activités de services.

Nous verrons que la difficulté de l'application du concept de productivité aux activités de services provient de la façon de définir et de mesurer le « produit ». Nous pourrions aussi constater qu'en fonction de la définition retenue pour le produit, la mesure de la productivité ainsi que son évolution pourront être différentes. Nous chercherons donc s'il existe des solutions alternatives ou complémentaires au concept de productivité pour évaluer la performance des services, et plus particulièrement des services publics et services publics locaux.

En premier lieu, nous centrerons notre analyse sur les services publics et notamment les services publics locaux. Nous chercherons tout d'abord à mieux cerner ces services. Nous étudierons les différentes approches qui existent pour ces services, puis nous nous intéresserons à leur gestion et aux différentes catégories dans lesquelles peuvent être regroupés ces différents services. Nous examinerons ensuite plus spécifiquement les services publics locaux : leur histoire, leur gestion, les organes du pouvoir et les différents domaines concernés.

En deuxième lieu, nous étudierons les notions de productivité et de performance. Nous nous intéresserons plus particulièrement à la notion de productivité et nous mettrons en évidence les problèmes que pose l'évaluation de cette notion pour les activités de services. Nous verrons que ces problèmes sont exacerbés dans les services publics. Nous proposerons ensuite des solutions alternatives à la productivité pour mesurer la performance des services. Enfin nous nous concentrerons plus particulièrement sur les services publics locaux et l'évaluation de la performance dans ces services.

Enfin, nous nous intéresserons à la productivité et la performance dans certains services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais à l'aide d'une enquête menée dans ces services. Cette enquête a été réalisée dans sept services publics locaux : le service des déchets ménagers, le service de l'eau et de l'assainissement, l'État civil, les bibliothèques, les crèches collectives, les transports publics et les services d'incendie et de secours. Cette enquête a pour but d'identifier les principaux produits de ces services, les indicateurs utilisés pour l'évaluation de la performance et les stratégies mises en place pour améliorer la performance.

PARTIE I : LES SERVICES PUBLICS LOCAUX ET LA PERFORMANCE

Les services publics locaux sont des services qui comportent de nombreuses spécificités qui auront un impact sur la définition de la performance et sur les méthodes d'évaluation de la performance. En effet les services publics locaux sont des services particuliers pour les citoyens car ce sont, en général, des services qu'ils utilisent quotidiennement (le service de l'eau potable par exemple). Il est donc impératif de fournir au public un service performant et de répondre à ses attentes. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de déterminer la notion de performance pour ces services et de rechercher la meilleure manière de l'évaluer.

Nous étudierons tout d'abord les notions de service public et de service public local. Nous chercherons à définir ces services puis nous verrons en quoi la notion de productivité est insuffisante pour ces services. Nous mettrons en avant les spécificités de ces services puis nous proposerons d'autres mesures de la performance que le concept de productivité. Nous verrons enfin les stratégies mises en place dans ces différents services pour améliorer la performance.

Chapitre 1 : Le service public et le service public local

Le service public est une notion ancienne bien que le terme même « service public » ne soit apparu qu'au 17^{ème} siècle. En effet, cette notion était déjà présente dans l'antiquité avec les cités romaines qui possédaient presque toutes un réseau d'égouts, un réseau d'eau, des rues pavées ainsi que des thermes ou des bibliothèques publiques mises à la disposition des citoyens (P. Le Masne, 2007). La notion de service public s'est développée conjointement avec la notion d'intérêt général qui existe dans les sociétés régulées par un État, qui gère les activités visant à satisfaire cet intérêt général, c'est-à-dire la police, l'armée et les services sanitaires.

On peut ainsi dresser un bref historique du développement des services publics. Au Moyen-âge, l'État assurait les fonctions régaliennes mais le service public concernait également le secours aux malades, le transport et pouvait s'exercer dans le cadre de régies ou de concessions. Dès le 15^{ème} siècle, des services publics ont été créés par la royauté (P. Le Masne, 2007) : concessions de mines, création de canaux, apparition de lignes de transports publics, ouverture de la poste au public... Au 17^{ème} siècle, les concessions d'aménagement urbain et de ponts se multiplient, les services de distribution d'eau et d'enlèvement des ordures ménagères apparaissent. C'est en 1638 que le terme « service public » apparaît pour la première fois dans un acte concernant les transports. Au 18^{ème} siècle, d'autres services apparaissent : les pompes à incendie, l'éclairage public... Au 19^{ème} siècle, des innovations techniques, telles que le gaz, l'électricité, l'eau potable à domicile et les nouveaux moyens de transport révolutionnent les services publics. A partir de 1880, suite aux travaux d'Hausmann, l'Etat intervient dans certaines activités de production. L'État intervient aussi sur le plan social : lois scolaires, suffrage universel, habitations à bon marché (créées en 1912) pour loger les ouvriers... Les salariés obtiennent également de l'État son intervention et sa protection (État-Providence) face aux déséquilibres de l'industrialisation.

L'embryon d'un secteur public apparaît au début du 20^{ème} siècle avec la création de l'Office national industriel de l'azote et les mines domaniales de potasse d'Alsace (P. Le Masne, 2007). De nombreuses nationalisations viendront ensuite : dans les domaines des transports (avec la SNCF créée en 1937), de l'électricité, du gaz, des mines de charbon... Les droits à la protection sociale, à l'éducation, au repos et au loisir sont garantis par le préambule de la constitution de 1946, repris dans la constitution de 1958.

Malgré son ancienneté, la notion de service public n'apparaissait dans aucun dictionnaire du 19^{ème} siècle (R. Drago, 1996). C'est dans la jurisprudence que la notion de service public se précisera, avec la décision du Tribunal des conflits du 8 février 1873, l'arrêt Blanco, qui définit la compétence de la juridiction administrative et reconnaît que l'État peut être responsable des dommages causés par les personnes qu'il emploie dans le service public et, par conséquent, le service public apparaît comme critère de la compétence de la juridiction administrative. La notion de service public prend alors un aspect purement juridique. Cependant de nombreux économistes (Smith, Condorcet, Keynes, Marx...) vont s'intéresser à cette notion et chercher à démontrer que les services publics trouvent leurs origines dans les

dysfonctionnements du marché.

L'intervention de l'État a pour objectif de réaliser un optimum social par la production de normes juridiques et par la production de services concrets pour satisfaire les besoins collectifs (Gilles J. Guglielmi, 1994). La question que l'on peut alors se poser est la suivante : quand et comment l'État doit-il intervenir ? En effet, au-delà des fonctions légitimes (police, armée, justice), quelles raisons peuvent justifier la création de services publics économiques et techniques ? Cette question est évidemment amplifiée en ce qui concerne les services publics au niveau local. Les collectivités locales peuvent-elles créer des services publics ?

Nous évoquerons tout d'abord la notion de service public et ses différentes approches économiques. Nous rendrons compte ensuite des différentes catégories de service public. Puis nous nous intéresserons plus particulièrement aux services publics locaux.

1. La notion de service public et ses approches

Il n'existe pas de définition unique et précise du service public. C'est effectivement une notion qui a beaucoup varié dans le temps et qui reste évolutive. Les services publics sont, en effet, créés par l'État ou les collectivités publiques pour satisfaire les besoins de la société et se doivent de respecter l'intérêt général. Par conséquent, la définition des services publics dépend du temps, des choix politiques et idéologiques, elle changera en fonction des besoins des usagers et de la société.

Les services publics peuvent faire l'objet d'une doctrine juridique (dans la tradition latine, française en particulier) ou, dans d'autres pays, découler simplement de coutumes ou de principes généraux formulés par la jurisprudence (P. Bauby, 2007). Certains pays, dans la tradition latine notamment, insistent sur un certains nombres de règles à respecter concernant la continuité, l'égalité, l'adaptabilité et la sécurité alors que d'autres pays privilégient la mise à disposition de biens et services fondamentaux dans des conditions de prix et de qualité acceptables (P. Bauby, 2007). Les services publics peuvent avoir un caractère individuel (délivrance d'un permis de construire) ou collectif (l'édiction de normes de niveau législatif ou réglementaire ayant une portée générale) (J.-L. Silicani, 2008).

Selon J.-L. Silicani (2008), toutes les activités de service public sont des activités d'intérêt général. Il précise cependant que certaines associations « comme Emmaüs France, ATD Quart-Monde ou encore la Fondation de France accomplissent aussi des missions d'intérêt général sans pour autant participer au service public, du fait de leur indépendance vis-à-vis des personnes publiques. ».

On peut donc dire que les services publics ont pour but de mettre à disposition des usagers, des biens et des services nécessaires, en fonction des besoins de la société, tout en respectant certaines règles, telles que la continuité, la neutralité, l'égalité... On peut alors se demander quels sont ces services nécessaires et comment doivent-ils fonctionner ?

Dès l'Antiquité, des réflexions sur la notion de service public sont apparues, avec notamment Platon et Aristote chez les Grecs et Cicéron chez les Romains. Ainsi, Platon évoquait le terme d'une cité idéale. Pour lui, la loi devait faire en sorte que le bonheur se réalise dans l'État tout entier et il considérait que toute une série de tâches d'intérêt commun devait être menée dans la cité (amélioration des routes, construction de fontaines, des bains...).

La cité telle que la décrit Aristote, se compose de plusieurs villages qui vivent en autarcie et se fonde sur quatre points : l'homme est un animal politique, la cité est une communauté, toute communauté vise un bien et la communauté politique est supérieure entre toutes les autres communautés. Pour Aristote, cette communauté a un but : une vie qui soit la meilleure possible. Afin d'y arriver, l'État doit remplir certaines fonctions dans plusieurs domaines, tels que les affaires religieuses et guerrières, la ville, les ports, les rentrées et sorties d'argent, les tribunaux... (Aristote, *Politiques*, Livre VI). Aristote considère également que les décisions publiques doivent être prises « à l'avantage de la Cité toute entière, c'est-à-dire à l'avantage commun des citoyens » et donc que le rôle de l'État ne se limite pas aux fonctions régaliennes.

Cette réflexion sur l'intérêt général et l'utilité publique se retrouve également chez les Romains. Ainsi, Cicéron considérait que la loi trouvait son fondement dans l'intérêt public et l'utilité : « Nos ancêtres en effet ont montré une si grande vertu et une si grande sagesse qu'ils ont seulement cherché, dans la rédaction des lois, le salut et l'intérêt publics. La législation ne prescrit rien qui ne soit utile à la République, puisque les lois ont été établies dans ce but. » (Cicéron, *De l'invention*, Les Belles Lettres, 1994). Le droit romain estimait qu'il existait un domaine public qui ne pouvait faire l'objet d'une propriété, soit par nature (fleuves, air, eau...), soit par volonté collective (routes, places...).

Le service public a été analysé du point de vue juridique. Ainsi, selon le juriste Léon Duguit (1928) : « Relève du service public 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 et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ». Selon cette définition, l'intervention de l'État est légitimée par l'intérêt général. L'État n'existe pas, c'est juste un ensemble de services publics, l'intervention ne se fait que ponctuellement. Il faut toutefois préciser que des associations peuvent également assurer des missions d'intérêt général sans pour autant participer au service public (exemple Emmaüs France).

Beaucoup d'économistes se sont penchés sur la notion de service public et sur les raisons qui justifient l'intervention de l'État. Plusieurs écoles s'affrontent alors : les libéraux, les néolibéraux, les keynésiens, les marxistes, les radicaux... Nous tenterons ici de rendre compte de ces différentes approches économiques.

1.1 Le courant libéral : les approches classique et néoclassique

L'approche classique concernant les services publics a été marquée par de nombreux auteurs : Adam Smith, Condorcet, Stuart Mill, Adolphe Wagner... (Pierre Le Masne, 2007). Nous parlerons ici de l'approche d'Adam Smith.

Dans son ouvrage *La Richesse des Nations*, Adam Smith (1776) donne une définition de l'économie dans laquelle il parle du service public : « L'économie politique, considérée comme une branche des connaissances du législateur et de l'homme d'État, se propose deux objets distincts : le premier, de procurer au peuple un revenu ou une subsistance abondante, ou, pour mieux dire, de le mettre en état de se procurer lui-même ce revenu et cette subsistance abondante ; le second de fournir à l'État ou à la communauté un revenu suffisant pour le service public : elle se propose d'enrichir à la fois le peuple et le souverain ». Adam Smith donnait trois fonctions économiques essentielles de l'État :

- La protection de la société contre les agressions des autres sociétés indépendantes. Cette fonction peut par exemple se manifester par la présence d'une force militaire.
- La protection des membres de la société contre l'injustice ou l'oppression d'un autre membre de la société. Il s'agit ici de la police et de la justice.
- Produire des biens collectifs ou des biens publics : construire et entretenir des ouvrages publics car le profit rapporté par ses ouvrages ne serait pas suffisant pour couvrir la dépense faite par un ou plusieurs individus.

Les deux premières fonctions constituent ce qu'on appelle les fonctions régaliennes de l'État. On voit qu'Adam Smith considère qu'il existe un troisième domaine d'intervention de l'État, les travaux publics, notamment pour la construction de grandes routes, de ponts, de canaux, de ports. L'État peut également intervenir pour des dépenses d'éducation car celle-ci s'adresse aussi à des enfants qui n'ont pas les moyens de payer : « Moyennant une très petite dépense, l'État peut faciliter, peut encourager l'acquisition de ces parties essentielles de l'éducation parmi la masse du peuple, et même lui imposer, en quelque sorte, l'obligation de les acquérir. L'État peut faciliter l'acquisition de ces connaissances, en établissant dans chaque paroisse ou district une petite école où les enfants soient instruits pour un salaire si modique, que même un simple ouvrier puisse le donner ; le maître étant en partie, mais non en totalité, payé par l'État, parce que, s'il l'était en totalité ou même pour la plus grande partie, il pourrait bientôt prendre l'habitude de négliger son métier. » (Adam Smith, 1776).

Pour les travaux publics, Adam Smith préconise les interventions décentralisées en se basant sur une comparaison des modes de construction et de gestion des ouvrages publics dans différents pays. Il considère également que les institutions doivent être jugées d'après leurs résultats et conséquences, en fonction du bonheur qu'elles apportent à la société.

L'approche néoclassique concernant les services publics est apparue dès la fin du XIX^e siècle avec notamment l'économiste Léon Walras, puis un peu plus tard avec Arthur C. Pigou. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale qu'une véritable théorie néoclassique du service public s'est affirmée.

Léon Walras (1992) fonde son argumentation sur la notion d'utilité sociale. Il distingue trois domaines de la production : le secteur des biens privés, le secteur des biens d'intérêt public et le secteur des monopoles naturels. Selon lui, l'État doit intervenir pour les deux derniers secteurs.

En effet, en ce qui concerne la production de biens ou de services d'intérêt public, l'intervention de l'État est nécessaire car ce sont des biens et des services que l'initiative individuelle ne produit pas et dont l'État est le seul à en ressentir correctement le besoin (c'est par exemple le cas des universités, les individus ressentent le besoin de nourriture mais c'est l'État qui ressent le besoin d'organiser une université). Léon Walras (1990) considère qu'il n'y a qu'un seul consommateur-demandeur (en l'occurrence l'État) et que les hommes ne s'y intéressent que comme membres de la communauté. Il parle alors de « monopoles moraux », qui, selon lui, doivent être limités aux activités de sécurité, justice et éducation.

Le deuxième secteur d'intervention, c'est-à-dire le monopole naturel (ou monopole économique), se caractérise par l'impossibilité d'avoir beaucoup d'entrepreneurs. Ainsi une seule route entre deux ponts suffit, en construire plusieurs serait inutile et entraînerait des gaspillages. Il s'agit ici, par exemple, des activités de communication, de distribution d'eau ou de gaz, des mines... La principale particularité de ce secteur est la non-multiplicité des offreurs-entrepreneurs. Or, cette multiplicité est une condition de la libre-concurrence. En l'absence de cette condition, il n'y a pas d'égalité entre le prix de vente et le prix de revient ce qui aboutit à la présence d'un monopole (avec un prix de vente supérieur au prix de revient). C'est pourquoi l'État doit intervenir, soit pour exercer lui-même le monopole, soit pour l'organiser dans l'intérêt de la société.

Arthur C. Pigou (1920) s'intéresse également aux raisons de l'intervention de l'État dans l'économie en développant une théorie du bien-être. Il distingue le produit marginal privé, à savoir la valeur monétaire sur le marché de la dernière unité de production, et le produit marginal social, c'est-à-dire la mesure monétaire de la satisfaction qu'apporte la dernière unité de production. La différence entre les deux provient des externalités (dit effet non compensé par Pigou). Pigou propose alors d'établir des taxes sur les activités qui ont des effets externes négatifs.

Pigou justifie également l'intervention de l'État pour la régulation des monopoles privés mais admet que cela coûte cher et envisage alors la possibilité que l'État soit directement le producteur. Toutefois, Pigou considère que les entreprises publiques paraissent moins disposées à mettre en œuvre les changements techniques. De plus, pour une entreprise publique, il peut se poser le problème d'un personnel d'encadrement surabondant.

La théorie néoclassique standard du service public a été formulée dans les années cinquante. Elle s'appuie sur le modèle d'Arrow-Debreu qui repose sur l'hypothèse d'échanges volontaires organisés selon le principe de concurrence parfaite qui repose elle-même sur trois hypothèses :

- A chaque bien correspond un prix unique connu de tous. Le processus de fixation de prix peut être comparé au rôle d'un commissaire-priseur qui annonce des prix, qui permettent ainsi aux individus de proposer des offres et des demandes.

- Les individus sont « preneurs de prix », aucun agent ne peut fixer les prix à lui seul. Les agents pensent que les prix sont indépendants de ce qu'ils demandent ou offrent.
- Les individus ne peuvent pas échanger de gré à gré mais doivent proposer leurs offres et demandes auprès du commissaire-priseur qui les centralise.

Le modèle d'Arrow-Debreu vise à démontrer qu'un équilibre général entre les demandes et les offres économiques des agents sera atteint si les règles de la concurrence pure et parfaite, ainsi que d'autres hypothèses, sont respectées et que cet équilibre maximisera l'utilité individuelle de chaque agent (V. Barbier, P. Frois, P. Le Masne, 2001). Toutefois, une fois cet équilibre atteint, il se pose alors le problème de la répartition optimale. Les néoclassiques utilisent le critère de Pareto selon lequel un état réalisable de l'économie est optimal s'il n'est pas possible d'améliorer la situation d'un individu de la société sans détériorer la situation d'au moins un autre individu. Cependant le critère de Pareto est discutable. Ainsi, par exemple, si un individu A possède toutes les richesses alors cette situation est Pareto optimale car on ne peut pas améliorer la situation d'un individu sans détériorer celle de l'individu A. Les néoclassiques considèrent que la réalité peut s'éloigner de ce modèle et, dans ce cas, l'intervention de l'État peut être nécessaire. Il existe trois cas de défaillances du marché : les effets externes, les biens collectifs ou publics et les monopoles naturels (c'est-à-dire des rendements croissants).

- * *Les effets externes* : En présence d'effets externes, la situation n'est plus optimale par rapport au critère de Pareto car le bien être des individus dépend d'éléments extérieurs au système de prix. Effectivement, un effet externe se définit comme une conséquence positive ou négative de l'activité d'un agent économique sur d'autres agents économiques non prise en compte par le système de prix. L'État doit alors intervenir pour revenir à une situation optimale. Ainsi quand une entreprise pollue, l'État peut imposer une réglementation pour limiter ou faire disparaître la pollution. Le problème d'une réglementation est que l'entreprise polluante répercutera la réglementation sur les prix, ce sont donc les consommateurs qui seront lésés. Hormis imposer une réglementation, l'État peut également imposer un système de taxes mais il se pose alors la question de savoir si les taxes seront redistribuées à ceux qui ont été pollués. C'est pourquoi, aujourd'hui, les néoclassiques insistent sur des solutions qui ne nécessitent pas l'intervention de l'État, tel que faire disparaître les effets externes soit en les internalisant en fusionnant pollueurs et pollués, soit en transformant ces effets externes en marchandises en créant de nouveaux marchés pour les gérer.
- * *Les biens collectifs ou publics* : Paul Samuelson considère que la notion de bien public entraîne celle de consommation collective, c'est-à-dire que la consommation par un individu ne peut pas réduire la consommation d'un autre individu. Dans la démarche néoclassique, les biens publics sont définis par deux propriétés : la non rivalité (la consommation par un individu ne réduit pas la consommation d'un autre individu) et la non exclusion (on ne peut pas exclure un utilisateur qui ne voudrait pas payer la consommation de ce bien). Les biens respectant ces deux propriétés sont appelés des biens publics purs (par opposition aux biens publics impurs). Ces biens doivent être financés

par l'impôt car, selon les néoclassiques, pour ce type de biens, les individus payent en fonction de l'importance qu'ils accordent aux biens et il y aurait donc un risque de passager clandestin.

- * *Concurrence monopolistique et monopole naturel* : Dans le cas d'un monopole simple, il y a une entreprise qui offre le bien et une demande émanant de beaucoup d'individus (qui ne peuvent donc pas agir sur le prix). On fait l'hypothèse que la fonction de demande est connue par l'entreprise. Quels seront alors les quantités offertes et le prix du monopole ? On sait que la fonction de demande est une fonction décroissante du prix et que le monopole accroît son profit en augmentant sa production aussi longtemps que le revenu supplémentaire obtenu (c'est-à-dire la recette marginale, notée R_m) est supérieur au coût supplémentaire supporté (à savoir au coût marginal, noté C_m). Pour maximiser son profit, il doit produire jusqu'au point où $C_m = R_m$. On obtient le schéma suivant (les prix et quantités du monopole sont notés respectivement p_M et q_M) :

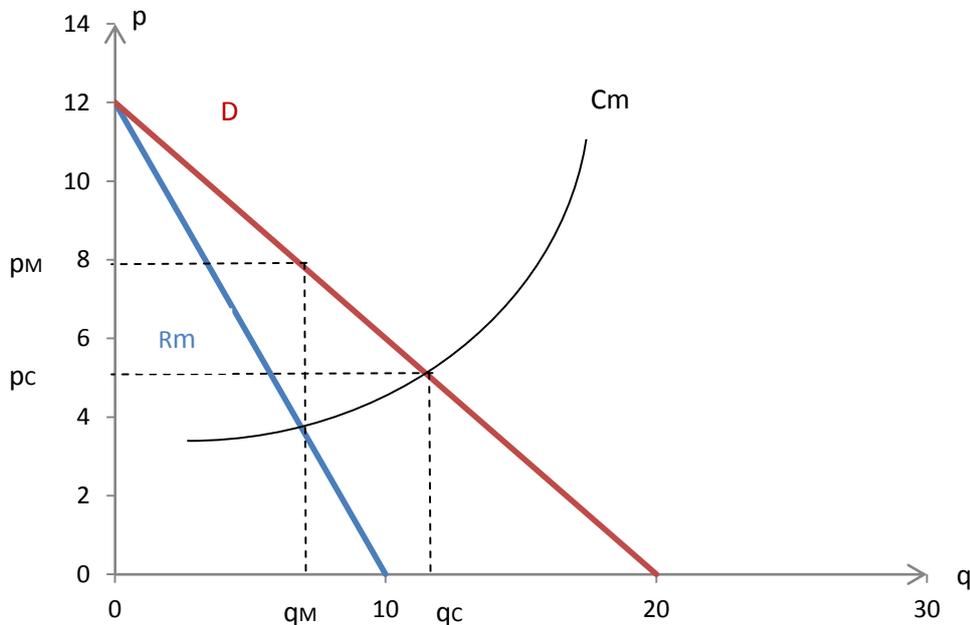


Figure 1 : La situation de monopole

En situation de concurrence, une entreprise égalera son prix et son coût marginal. Sur le graphique, il s'agira du point q_C (quantités produites en situation de concurrence) et p_C (prix d'une entreprise en concurrence). Si l'on compare la situation de monopole avec celle de concurrence, on remarque qu'en situation de monopole les quantités sont inférieures et les prix supérieurs. Ce n'est donc pas un optimum de Pareto car si on considère que le monopole puisse pratiquer une discrimination de prix alors il pourrait vendre q_M au prix p_M et une offre supplémentaire à un prix inférieur (mais supérieur au coût marginal). De ce fait, le monopole ferait plus de profit que dans la situation précédente et de nouveaux acheteurs pourraient bénéficier du service, tout le monde y gagne, la situation précédente n'était donc pas optimale au sens de Pareto.

Dans le cas d'un monopole naturel, le coût marginal (C_m) et le coût moyen (CM) sont décroissants pour tout niveau de production. Il existe donc des rendements d'échelles croissants, ce qui privilégie la production par une seule entreprise car le coût moyen est moins élevé que celui de plusieurs petites entreprises qui se partageraient la production. Le coût moyen étant continuellement décroissant, la firme en place aura toujours un coût moyen inférieur à celui d'une entreprise potentiellement entrante. On a le graphique suivant :

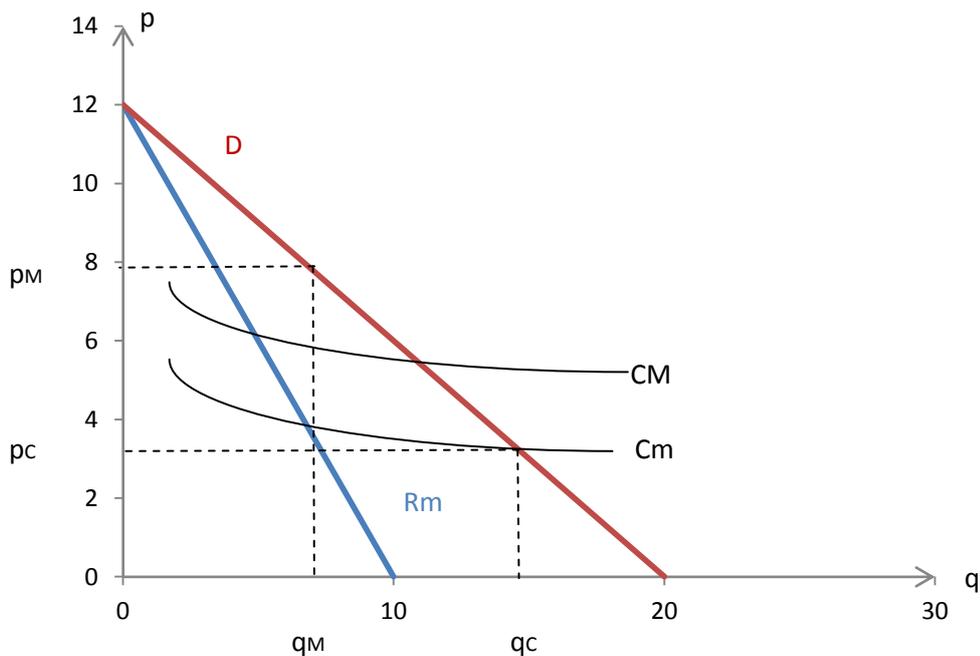


Figure 2 : La situation de monopole naturel

Au-delà de la quantité q_M (c'est-à-dire de la quantité produite par le monopole naturel), la recette marginale est inférieure au coût marginal. Si l'entreprise décide de produire au-delà de q_M alors elle vendrait à perte. Il est, par conséquent, inenvisageable que l'entreprise choisisse une quantité supérieure à q_M . Pourtant, il serait plus avantageux pour la société que les quantités se rapprochent de q_C . Pour y arriver, l'État dispose de deux choix :

- L'État peut imposer une réglementation des prix, des profits (mais il y a alors un risque que l'entreprise ne soit plus incitée à baisser ses coûts) ou des quantités produites (ce qui peut néanmoins entraîner une moins bonne qualité des produits).
- L'État peut également subventionner l'entreprise pour que la production devienne q_C . Toutefois cela consiste à prendre à des contribuables pour donner à d'autres (car les subventions sont financées par l'impôt), ce qui ne correspond pas au critère de Pareto.

Ce qui a longtemps été pratiqué en France pour les monopoles publics, c'est une réglementation dérivée d'un contrôle par les prix : le monopole est contraint de respecter la règle de l'équilibre budgétaire. Le monopole devait alors équilibrer ses recettes et se soumettre à des obligations de prix et de quantités offertes, révisées régulièrement dans le cadre de contrats de plan (P. Le Masne, 2007). Une alternative à la réglementation ou aux

subventions est toutefois envisageable, il s'agit de la nationalisation du monopole naturel. En effet, le contrôle d'une entreprise étant difficile, il est plus facile pour l'État de concéder le monopole à une entreprise lui appartenant.

Les néoclassiques considèrent donc que l'État ne doit intervenir qu'en cas de défaillances du marché. L'État est perçu comme une organisation créée par des individus qui s'associent pour régler une question lorsque le marché n'arrive pas à résoudre un problème.

1.2 Le néolibéralisme

Le courant libéral essaie de réduire au maximum les activités de service public. Parmi les membres de ce courant, on trouve Frédéric Bastiat et Herbert Spencer au XIX^{ème}, puis Milton Friedman et Friedrich Hayek dans l'après-guerre. Après avoir énoncé l'idée principale de ces quatre économistes, on étudiera l'école du Public Choice et les remises en cause du modèle néoclassique traditionnel.

Pour Bastiat, la gratuité des services publics est un leurre car ces services sont financés par l'impôt. Les seules fonctions qu'il accorde à l'État sont la sécurité publique, l'administration des biens publics et la perception des impôts pour financer les deux premiers. Si l'État propose trop de services publics, il peut perturber le fonctionnement naturel de l'économie en s'accaparant une trop grande part du revenu national, ce qui empêcherait le capital de s'accumuler et pourrait entraîner de la pauvreté (Pierre Le Masne, 2007). De même, Spencer considérait que l'État devait se limiter aux fonctions régaliennes sinon l'action étatique devenait nocive, notamment en raison des effets pervers de l'assistance.

Selon Friedman, le marché est l'organisation centrale de la société. Les monopoles sont, pour lui, souvent liés au soutien de l'État et peuvent donc disparaître. Il admet, cependant, qu'il puisse exister des monopoles dus à une efficacité technique plus forte d'une seule entreprise. Toutefois, ce cas est rare et, quand il survient, Friedman préconise la gestion privée non réglementée.

Enfin, Hayek considère que la concurrence peut parfois être en échec (c'est par exemple le cas pour la construction de routes) et que le monopole s'impose. Toutefois, lorsque cela arrive, il vaut mieux, selon Hayek, que le monopole soit privé et contrôlé par l'État.

L'école du Public Choice a été fondée par James Buchanan et Gordon Tullock dans les années soixante par la publication de *The Calculus of Consent* (1962). Ces auteurs partent du postulat individualiste et de l'égoïsme généralisé des individus : chacun défend ses propres intérêts et cherche à maximiser son utilité personnelle. Ces hypothèses sont ensuite intégrées à la sphère politique. L'État est ici considéré comme « une construction des individus pour répondre à des objectifs particuliers. L'intérêt public et la volonté générale doivent être ramenés à l'expression des choix des différents individus de la société. » (P. Le Masne, 2007). Ainsi, tout choix politique se fait dans l'espoir d'un gain immédiat (Par exemple les politiciens veulent être élus dans leur propre intérêt et non dans celui de la société). En raison du

caractère fondamentalement égoïste des individus de la société, l'école du Public Choice préconise de limiter l'extension de la sphère publique.

Le modèle néoclassique traditionnel a été mis en cause par les auteurs du courant néolibéral. Ainsi, Ronald Coase s'intéresse au problème des coûts sociaux, la théorie des marchés contestables apparaît et la théorie du monopole naturel sera remise en question.

R. Coase s'oppose à l'intervention de l'État pour résoudre les problèmes posés par les externalités et propose une nouvelle manière de régler ces problèmes : l'externalité doit être « internalisée » par l'échange entre les parties concernées par cette externalité, c'est-à-dire que les individus concernés doivent régler ça entre eux par l'organisation de relations marchandes. Ces arrangements volontaires ont pour résultat une allocation des coûts plus judicieuse que celle que l'État puisse envisager. « L'État doit se limiter à mettre en place un système de droits de propriété sur les ressources concernées, en faire des marchandises que les participants pourront négocier » (P. Le Masne, 2007). Pour illustrer cette solution, on peut prendre l'exemple du bruit des avions pour les riverains habitants proche d'un aéroport. La solution serait de doter les riverains de droits à l'absence de bruit qui seraient négociables. Les compagnies aériennes pourraient alors racheter une partie de ces droits. On évite ainsi une fermeture de l'aéroport décidée par l'État. Toutefois, cette solution préconisée par R. Coase comporte quelques problèmes. En effet, pour que cette solution puisse s'appliquer des marchés doivent être créés, or ils n'apparaissent pas tout seul et donc l'intervention de l'État est toujours nécessaire. De plus, ce marché ne relève pas de la concurrence parfaite car on est en présence d'un seul pollueur et de plusieurs pollués. La négociation n'entraînera donc pas un optimum de Pareto. Enfin, s'il s'agit de biens collectifs, il peut alors se poser le problème du passager clandestin.

William J. Baumol, John C. Panzar et Robert D. Willig (1982) ont cherché à montrer que même si les entreprises sont peu nombreuses dans une branche et que même si les conditions de la concurrence parfaite ne sont pas réalisées, la concurrence peut quand même être efficiente à condition que les marchés soient contestables. Un marché contestable est un marché sur lequel la concurrence potentielle, c'est-à-dire la menace d'entrée d'une entreprise concurrente, garantit les prix concurrentiels même si le marché est en réalité dominé par une seule ou plusieurs entreprises. Pour qu'il y ait une concurrence potentielle, deux conditions sont nécessaires. Tout d'abord, il faut que l'entrée et la sortie soient libres, gratuites, sans coût et immédiates, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de barrière à l'entrée et pas de coût irrécupérable. Il faut ensuite qu'il existe une entreprise désirant entrer sur le même marché. Toutefois, cette théorie comporte quelques limites. En effet, l'hypothèse d'absence de coûts d'entrée et de sortie n'est pas très réaliste. De plus, c'est la présence de coûts fixes importants sur un marché qui permet d'expliquer, ou est au moins un facteur important, l'apparition d'une structure oligopolistique ou d'un monopole dans un secteur. De même, l'hypothèse qu'une entreprise puisse s'approprier la demande existante sans réaction des entreprises présentes est forte car, en réalité, il y aurait une guerre des prix (les entreprises déjà existantes baisseraient leur prix), ce qui pourrait dissuader la nouvelle entreprise d'entrer sur le marché.

La théorie du monopole naturel a été remise en cause par l'approche néolibérale. En effet, le monopole naturel concerne souvent les activités de réseaux techniques. Or pour Nicolas Curien (*Économie des réseaux*, 2000), ces réseaux se scindent en trois couches :

- La couche basse qui représente les infrastructures.
- La couche médiane qui correspond aux services de contrôle et de commande.
- La couche haute qui renvoie aux « services finals » rendus aux différents segments de la clientèle.

C'est par exemple le cas pour les réseaux de fourniture d'électricité, on y retrouve les lignes électriques (couche basse), le système d'interconnexion (couche médiane) et les services aux clients (couche haute). On peut alors dire que le monopole naturel ne concerne que certaines parties du réseau technique (surtout les infrastructures) et que sur le reste du réseau peuvent voisiner plusieurs opérateurs techniques (c'est ce qui existe pour le secteur de la téléphonie fixe par exemple).

1.3 Les approches keynésiennes, marxistes et radicales

Dans ces différentes approches, l'intervention de l'État n'est pas seulement justifiée par des défaillances de marché mais, au contraire, est essentielle dans le fonctionnement de l'économie.

1.3.1 John Maynard Keynes

J. M. Keynes construit un modèle qui réfute l'idée des économistes classiques selon laquelle le chômage ne peut être que conjoncturel ou volontaire. Il construit alors un modèle où peut se manifester un chômage involontaire : « Il existe des chômeurs involontaires si, en cas d'une légère hausse du prix des biens de consommation ouvrière par rapport aux salaires nominaux, l'offre globale de main-d'œuvre disposée à travailler aux conditions courantes de salaire et la demande globale de main d'œuvre aux mêmes conditions s'établissent toutes deux au-dessus du niveau antérieur de l'emploi. » (J. M. Keynes, 1936). Selon Keynes, pour pouvoir sortir du sous-emploi, il faut relancer la demande car il considère que tout part de la demande effective, c'est-à-dire de la demande anticipée par les entrepreneurs. En effet, les anticipations des entrepreneurs sont décisives car ils prendront leurs décisions, notamment en termes d'investissement et d'emploi, en fonction de ces anticipations. Le problème est qu'il existe des incertitudes qui poussent les entrepreneurs à la prudence et à ne pas investir. L'État doit alors, selon Keynes, intervenir pour augmenter la demande effective si l'équilibre se fait en situation de sous emploi.

Keynes affirme également « que la répartition de la fortune et du revenu y [sous entendu dans le monde économique] est arbitraire et manque d'équité ». L'intervention de l'État est donc nécessaire pour pallier à ces deux problèmes que sont le chômage involontaire et les inégalités de revenus. Selon lui, la taxation des revenus et des successions doit permettre de réduire les inégalités. Il faut également favoriser l'investissement des entreprises privées et l'investissement public (les services publics représentent donc une part importante de

l'investissement), ainsi qu'accroître les dépenses de santé publique et d'éducation (P. Le Masne, 2007).

Selon Keynes, l'État est un État bienveillant qui est le représentant de l'intérêt général et les services publics sont donc les institutions essentielles de l'État. Il considère que des organismes semi-autonomes sont préférables pour exercer le service public plutôt que des organismes purement étatiques afin de ne pas détruire l'initiative individuelle. Les services publics ont, pour Keynes, un rôle primordial dans l'économie car ce sont eux, qui par les investissements et les dépenses de l'État, vont relancer la demande et donc par conséquent l'emploi.

1.3.2 John Kenneth Galbraith

J. K. Galbraith (1961) considère que l'opinion publique valorise la consommation privée et sous-estime la consommation publique en raison du fait que les biens considérés traditionnellement comme essentiels sont ceux issus de la production privée (nourriture, habillement, logement). Il estime aussi le financement des services publics comme une source d'opposition de ces services par la communauté. Ces services étant financés par l'impôt et surtout par le paiement des groupes sociaux les plus aisés, ces derniers ne sont donc pas favorables au développement des services publics. Les dépenses publiques ont besoins d'être justifiées ce qui n'est pas le cas des dépenses privées (P. Le Masne, 2006).

J. K. Galbraith parle d'équilibre social. Ainsi, pour J. K. Galbraith, un équilibre social doit être trouvé entre consommation privée et consommation publique. Selon lui, c'est l'augmentation de la consommation privée ainsi que les changements sociaux qui accroissent le besoin de services publics. Effectivement, l'augmentation du nombre de voitures implique la création de routes, de parcs de stationnement, de postes de policiers pour surveiller le trafic. De même, la création et l'existence de crèches pour garder les enfants sont nécessaires si, dans un couple, les deux parents travaillent.

J. K. Galbraith s'appuie sur les analyses keynésiennes pour montrer que l'intervention de l'État est nécessaire pour sortir l'économie du sous-emploi. Il considère, en effet, que la propension à consommer est plus importante chez les classes les moins aisées et que, par conséquent, une diminution de leur consommation entraîne une baisse de la demande globale et donc de l'emploi. L'intervention préconisée par Galbraith est alors une augmentation des impôts.

Les domaines d'intervention des services publics sont nombreux pour Galbraith : les dépenses d'éducation, la recherche scientifique, les services sociaux (allocation chômage et lutte contre les pauvretés), la santé, le domaine artistique, intervention publique dans l'agriculture. Il pense également que l'État a un rôle à jouer concernant les problèmes d'environnement : l'internalisation des effets externes de la pollution n'est pas, selon lui, la bonne solution. Il préconise plutôt une intervention de l'État pour prévenir ou réparer les dommages et pour régler.

1.3.3 Karl Marx

Marx ne considère pas l'État comme le représentant de l'intérêt général mais comme étant « la forme de l'organisation que les bourgeois sont forcés de se donner, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, pour garantir mutuellement leur propriété et leurs intérêts » et comme « la forme par laquelle les individus d'une classe dominante font valoir leurs intérêts communs » (K. Marx, 1982). Marx critique beaucoup cet État bourgeois. Il critique notamment la bureaucratie régnant dans l'État et les individus de cette bureaucratie car, selon lui, ils servent avant tout leurs buts privés et entrent « partout en conflit avec les buts « réels » » (K. Marx, 1982) et considère que « l'État peut être une instance de pillage, vivant des impôts, permettant à une aristocratie financière de profiter des emprunts publics et de rejeter sur lui les activités non rentables » (P. Le Masne, 2007). Pour Marx, il faut évincer la bourgeoisie de l'État afin qu'il soit autonome de ces classes dirigeantes et pour obtenir un service public qui se préoccuperait de l'intérêt général de la population entière et non celui de la bourgeoisie.

1.3.4 École de la Régulation

C'est une école influencée par le keynésianisme et le marxisme qui est apparue dans les années 70 avec les travaux de Michel Aglietta et de Robert Boyer (1986) entre autres. Cette école pense qu'il existe des modes de régulation, c'est-à-dire des formes institutionnelles, donc codifiées, des rapports sociaux fondamentaux, telles que la monnaie, le rapport salarial, la concurrence, l'État et l'insertion dans l'économie mondiale. L'État est alors « le lieu où se noue un ensemble de compromis institutionnalisés, qui créent des régularités économiques. » (P. Le Masne, 2007). Selon R. Delorme (1991), l'État est composé de cinq formes institutionnelles : « l'élaboration du droit et son contrôle, la production et la codification des autres institutions-règles du jeu, les règles de fonctionnement des pouvoirs législatif et exécutif, les règles de financement et de prélèvement, les règles de relation avec les autres États ». L'État intervient donc quotidiennement au niveau national et au niveau international. Ses actions se basent sur la coordination (relations avec l'économie et celles avec la famille), la légitimation (actions qui tendent à montrer que la situation est juste) et le pouvoir de contrainte lié à la souveraineté.

L'État se doit également d'être un État social. Cela concerne le système de santé, d'éducation et de garde des enfants mais aussi les retraites et la politique du logement. « La réforme de l'État, de ses objectifs comme de ses moyens d'actions, pour qu'il devienne un État investisseur dans les forces vives de la productivité, est la condition pour revivifier la Nation en tant que matrice des valeurs communes de cohésion sociale. » (M. Aglietta, 1976).

L'État joue un rôle dans l'accumulation du capital grâce au régime fisco-financier de prélèvement et de redistribution. Les dépenses publiques peuvent ainsi être productives dans l'énergie, les transports, les communications (P. Le Masne, 2007). Toutefois ce système de régulation sera remis en cause à partir de la fin des années soixante-dix avec le changement de régime financier qui conduit l'État à être plus sensible aux intérêts des détenteurs de capitaux. Ceci conduira à la privatisation de beaucoup d'entreprises publiques et à une diminution de l'investissement.

1.3.5 Les approches néo-marxistes

Les auteurs néo-marxistes s'intéressent aux augmentations des dépenses publiques et du rôle de l'État. Selon eux, elles sont liées à la socialisation croissante de la production capitaliste, à la faiblesse des bourgeoisies dans les pays européens confrontés à un mouvement populaire puissant. Ces auteurs sont également pour l'affaiblissement de l'État en tant qu'instance de domination.

Pour Paul Mattick (1972), l'État permet de stimuler l'investissement privé qui serait trop faible sans la demande de l'État. Il considère toutefois que l'État ne doit pas concurrencer les entreprises privées.

Selon D. Foley (1978), l'accroissement des dépenses militaires et d'éducation et de l'État-providence est du aux problèmes du processus de domination et à l'expansion mondiale du capitalisme. Il considère que la politique étatique est avant tout guidée par les intérêts de la classe capitaliste (même si l'État dispose d'une certaine autonomie), les intérêts des salariés ne venant qu'après.

James O'Connor (1973) attribue deux tâches contradictoires à l'État : créer les conditions d'une accumulation profitable et maintenir les conditions d'une harmonie sociale. Selon lui, les dépenses publiques sont de deux types : productives et non productives. Parmi les dépenses productives, il y a tout d'abord les dépenses en capital social, comme les routes, les parcs industriels... Les entreprises privées sont ainsi libérées de la prise en charge de ces dépenses même si ces dépenses permettent l'accumulation du capital indispensable au fonctionnement des entreprises. Il y a ensuite dans les dépenses productives, les dépenses de consommation sociale qui permettent de baisser le coût de la force de travail (les entreprises peuvent trouver des salariés formés et en bonne santé grâce aux dépenses d'éducation et une partie des dépenses de santé). Les dépenses non productives concernent notamment des dépenses en matière sociale, telles que les allocations chômage ou les dépenses de communication du gouvernement qui sont des dépenses favorisant l'harmonie sociale. L'investissement public n'intervient pas au détriment du secteur privé mais, au contraire, est nécessaire à son expansion.

Plus récemment, certains auteurs néo-marxistes accordent aux services publics une place importante dans les modèles de socialisme qu'ils élaborent (P. Le Masne, 2007). Ainsi, John Roemer (1993) propose un socialisme de marché selon lequel il y aurait une planification globale de l'investissement des entreprises et une redistribution de leur profit plus égalitaire que dans les économies capitalistes (profit qui pourrait alors servir à financer les services publics d'éducation et de santé). Le socialisme de marché de Diane Elston (1993) repose sur des entreprises publiques autogérées. Ainsi, dans des secteurs tels que la santé ou l'éducation, il y aurait des services publics gratuits qui seraient financés par l'impôt et les profits des entreprises publiques.

1.4 Conclusion

Comme nous venons de le voir, le service public peut être appréhendé de diverses manières. Beaucoup de raisons sont avancées pour justifier ou non l'existence des services publics. Il en

ressort que les services publics existent, en raison de la performance, pour deux raisons principales : corriger les défaillances de marché et rechercher l'équité et la justice sociale.

Selon F. Djellal et F. Gallouj (2006), les défaillances de marché peuvent se manifester sous quatre formes différentes :

- Les défaillances de marché peuvent tout d'abord être des « asymétries d'information entre les producteurs et les consommateurs ». Les consommateurs peuvent ne pas savoir formuler leur besoin ni même savoir évaluer la qualité du service offert.
- L'existence d'un monopole naturel, comme nous l'avons déjà vu, car pour certaines activités une seule entreprise sera plus efficace que deux ou plusieurs entreprises en raison d'investissements importants de départ ou de rendements croissants.
- L'existence d'externalités que nous avons déjà évoqué : la production et/ou la consommation d'un bien affectera non seulement le producteur ou le consommateur mais également les autres individus sans que cela ne soit pris en compte par le marché.
- Enfin certains produits peuvent être considérés comme des biens publics purs, c'est-à-dire des produits non rivaux et non exclusifs. Un produit est non rival lorsque le bien ou service peut être consommé par plusieurs personnes sans que cela n'affecte la quantité d'un autre agent. Un produit est dit non exclusif si personne ne peut être exclu de la consommation. Il apparaît « évident que ce type de bien peut difficilement être pris en charge par le marché » (F. Djellal et F. Gallouj, 2006).

La seconde raison qui justifie l'existence des services publics est la recherche de l'équité et de la justice sociale (F. Djellal et F. Gallouj, (2006). En effet, certains services doivent respecter le principe d'équité selon lequel on ne peut pas exclure, d'un certains nombres de services, ceux qui ne seraient pas en mesure de payer car ces services correspondent à des besoins humains fondamentaux. Ainsi, le service public se doit de garantir le droit de chaque citoyen d'accéder à des biens ou services essentiels, tels que le droit à la santé, à l'éducation, à la sécurité... (P. Bauby, 2011).

D'autres raisons peuvent être avancées pour justifier l'existence des services publics : la construction de solidarité, le développement de lien social, l'assurance d'une cohésion économique, sociale et territoriale, la prise en compte du long terme et des intérêts des générations futures, la création d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental (P. Bauby, 2011).

Toutefois, d'autres auteurs (F. Lacasse, 2005) cherchent à sortir de ces définitions « négatives » des services publics (les services publics existent pour pallier aux défaillances de marché) et veulent construire une définition qui part du service public lui-même, de sa mission centrale et des attentes des usagers.

D'autres auteurs proposent de nouvelles approches du service public. C'est par exemple le cas de J. Fournier qui parle d'une économie des besoins. Celle-ci vient du fait qu'il existe des domaines où le jeu du marché capitaliste ne permet pas d'assurer la satisfaction de besoins essentiels (J. Fournier, 2013). Le but est de fournir des produits ou services, non pas en fonction des ressources, mais en fonction des besoins des acteurs de l'économie des services. Il faut trouver « la meilleure adéquation possible entre les services fournis et les besoins

ressentis et exprimés » (J. Fournier, 2013). Pour cela, il faut une offre diversifiée, des conditions d'échange optimisées et une « capacité » de la demande (chacun doit être capable d'utiliser convenablement le service). Selon cet auteur, l'économie des besoins englobe le service public, tel qu'on le définit en France, qui en est l'élément essentiel mais comprend aussi d'autres formes d'interventions publiques (la réglementation par exemple) ou privées (l'économie sociale). Les acteurs qui interviennent dans l'organisation collective de la satisfaction des besoins peuvent être publics ou privés. S'ils sont privés, leur intervention doit être rigoureusement encadrée (J. Fournier, 2013). La mise en œuvre de l'économie des besoins peut s'orienter autour de quatre grands domaines auxquels correspondent quatre groupes de fonctions collectives (J. Fournier, 2013) :

- Celles qui contribuent au développement humain (éducation, santé...)
- Celles qui assistent la vie quotidienne (action sociale, logement, réseaux de transport, d'assainissement...)
- Celles qui permettent le fonctionnement de la démocratie (justice, police...)
- Celles qui forment les bases du développement (recherche, infrastructures...).

2. La gestion et les différentes catégories de service public

Comme nous l'avons vu, il existe beaucoup de théories et approches sur l'existence des services publics et sur l'intervention de l'État. Dans la pratique, les services publics se doivent de respecter des principes de fonctionnement et sont soumis à de nombreux textes et lois. Le service public n'est pas forcément national, il peut être local, sous l'autorité des collectivités locales. C'est le cas pour les services de distribution de l'eau, de ramassage des ordures ménagères, du ramassage scolaire...

Les services publics peuvent également être classés de diverses manières selon leur nature (services administratifs ou industriels et commerciaux) ou selon les institutions qui s'occupent de ces services.

Ainsi, le terme « services publics » désigne tout à la fois : des services publics nationaux (qui dépendent de l'État) et des services publics locaux (qui dépendent des collectivités territoriales) et aussi des services publics administratifs, régaliens et des services publics à caractère industriel et commercial (P. Bauby, 2011).

Les effectifs publics peuvent être classés en trois catégories : la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Les effectifs publics ont fortement augmenté depuis 1980, notamment ceux des collectivités territoriales.

Nous étudierons tout d'abord les règles et les différents modes de gestion des services publics puis nous nous intéresserons aux différentes catégories de services publics.

2.1 Règles, gestion et organisation des services publics

Les services publics doivent mettre à disposition des citoyens des biens et services que le secteur privé ne peut pas prendre en charge. Au-delà des raisons justificatives de l'existence des services publics, il faut également prendre en compte que les services publics sont régis par des principes stricts. De même, leur gestion et leur organisation sont soumises à différentes modalités juridiques.

2.1.1 Les grands principes

Les services publics doivent respecter certaines règles, appelées grands principes ou lois de Rolland, du nom du juriste qui les a conceptualisées.

- * *Le principe d'égalité des citoyens devant le service* : C'est le principe fondamental du service public et c'est également une des valeurs de la République (F. Petit, 2005). Tous les usagers doivent pouvoir bénéficier des mêmes prestations, sans considération des opinions politiques ou religieuses, de la condition sociale, du handicap ou de tout autre motif tenant à la situation personnelle des personnels ou des usagers. Il doit aussi y avoir une égalité devant le traitement, c'est-à-dire qu'il ne peut pas y avoir discrimination entre usagers tant au niveau de l'accès au service qu'au niveau de l'usage. Par conséquent, tout le monde doit être traité de façon identique. Il peut s'agir de tarifs uniformes (prix de l'électricité par exemple) mais cela peut également être une contribution à la réduction des inégalités sociales afin d'éviter l'exclusion (P. Le Masne, 2007). Ce principe oblige par exemple à amener l'électricité et le téléphone même dans des lieux éloignés et de faire payer le même tarif alors que les prix de revient sont inégaux selon les différents endroits. F. Petit souligne toutefois que ce principe n'implique pas une uniformité de la prestation : les modes d'action du service public peuvent être différents afin de lutter contre les inégalités sociales et économiques.
- * *Le principe de continuité du service* : Ce principe impose un fonctionnement régulier des services, sans interruption autres que les interruptions prévues par la réglementation (La Charte des services publics, 1992). Toutefois, il ne s'agit pas d'un principe de permanence. Le service public doit fonctionner quelles que soient les circonstances, sauf en cas de force majeure. Les services publics doivent toujours être satisfaits car ils répondent à des besoins essentiels. Ainsi, la police ou les services de santé doivent être disponibles à tout moment, il en va de même pour les réseaux (trains, électricité, téléphone...) et certains services techniques (eau, électricité...) qui doivent fonctionner même les dimanches et jours fériés (La Charte des services publics, 1992). Ce principe peut, cependant, entrer en contradiction avec le droit de grève (P. Le Masne, 2007).
- * *Le principe de neutralité* : le service public doit être guidé selon l'intérêt général et non selon les intérêts particuliers. Selon la Charte des services publics (1992), ce principe garantit donc le libre accès de tous aux services publics. Par conséquent, il ne doit y avoir

aucune discrimination en ce qui concerne les opinions politiques, religieuses, l'origine sociale, le sexe... De ce principe découle celui de la laïcité (neutralité religieuse de l'État) qui concerne notamment les écoles publiques.

- * *Le principe d'adaptation* : Les services publics doivent s'adapter aux progrès techniques, à l'évolution de la demande sociale et des besoins de la collectivité, ainsi qu'aux exigences et évolutions de l'intérêt général, en vue d'une efficacité constante.
- * *Le principe d'accessibilité et de simplicité* : Ce sont les conditions d'un service tourné vers l'utilisateur (F. Petit, 2005). Il doit ainsi exister des procédures et des textes clairs et compréhensibles par l'utilisateur, les démarches administratives doivent être simplifiées au maximum (La Charte des services publics, 1992). Le terme d'accessibilité renvoie à l'implantation des services publics même dans des zones difficiles d'accès (zones rurales par exemple).
- * *Le principe de gratuité* : ce principe peut exister dans certains cas (pour les écoles par exemple) mais il est moins général que les précédents principes (P. Le Masne, 2007).
- * *Les autres principes* : d'autres principes peuvent, en effet, être ajoutés. Il s'agit du principe de transparence (c'est-à-dire un droit d'accès aux doctrines administratives, la possibilité pour les étudiants de consulter les copies d'examens), le principe d'équité (les services publics doivent être justes), le principe de précaution.

2.1.2 Les différents modes de gestion

Pour qu'un service public existe, cela nécessite « l'implication d'une personne publique, qu'il s'agisse de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public » (J.-L. Silicani, 2008). Cette implication peut revêtir diverses formes : en ce qui concerne la gestion des services publics, une collectivité publique a, en effet, deux choix : soit assumer directement le service public (on parle alors de gestion publique), soit déléguer sa gestion à une entreprise publique ou une entreprise privée (on parle alors de gestion privée). Il faut noter que « le recours à un gestionnaire privé n'est pas possible si le service en question est un service dit régalien comme la justice ou la police ou la représentation diplomatique et bien sûr le recouvrement des impôts » (J.-F. Tribillon, 2005).

Il existe deux modes de gestion publique :

- La régie simple : dans ce cas, la collectivité publique qui a créé le service gère directement ce service et son personnel avec ses propres moyens matériels et financiers. C'est le procédé de gestion le plus utilisé pour les services publics proprement administratifs : les services d'urbanisme, les parcs et jardins publics, la voirie, l'état civil... (J.-F. Tribillon, 2005).
- La gestion par un établissement public, personne morale de droit public chargée de la gestion d'un service public. On peut distinguer les régies à personnalité morale et

autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC ou d'un SPA et les régies à seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC ou d'un SPA (DGCL, Guide du Maire, 2001). Les établissements publics sont gérés par leur conseil. Leur administration, ainsi que l'exécution des délibérations du conseil, sont de la responsabilité du président du conseil et du directeur général (J.-F. Tribillon, 2005). Les établissements publics ont leur propre budget, distinct du budget de la collectivité pour laquelle ils œuvrent.

La gestion déléguée permet de confier à une entreprise l'exécution d'un service tout en permettant à la collectivité de conserver la maîtrise de ce service. L'entreprise doit alors exécuter le service avec son propre personnel en suivant les méthodes de la gestion privée. Dans ce cas, le risque financier lié à l'exploitation du service repose sur l'entreprise et non sur la collectivité (DGCL, Guide du Maire, 2001). Ce type de gestion concerne aussi bien les SPIC (distribution d'eau potable, assainissement, parcs de stationnement, pompes funèbres, distribution de gaz ou d'électricité...) que les SPA (cantines scolaires, centres de loisirs...).

Les modes de gestion privés sont les suivants :

- La concession : c'est un contrat par lequel une personne publique, appelée le concédant, confie à une personne morale, appelée le concessionnaire, la gestion d'un service public. Le titulaire du contrat est responsable de la construction, du financement et de l'exploitation des équipements, à ses risques et périls. Il est rémunéré par l'utilisateur, à qui il fait payer une redevance (P. Le Masne, 2007). « La convention de délégation doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au délégataire et ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des installations mises en œuvre » (DGCL, Guide du Maire, 2001). Le contrôle du bon fonctionnement du service est assuré par la collectivité.
- L'affermage : la personne publique affermante décide, finance et fait réaliser les équipements du service public puis confie ensuite ces équipements à l'entreprise privée fermière qui en a en charge la maintenance voire les modernisations (DGCL, Guide du Maire, 2001). L'entreprise fermière exploite le service à ses risques et périls. Dans ce cas, le titulaire du contrat est également rémunéré par les usagers.
- La régie intéressée : l'entreprise entretient et exploite des ouvrages construits par la personne publique. Dans le cas d'une régie intéressée, l'entreprise n'est pas rémunérée par l'utilisateur mais par l'administration qui lui verse un forfait minimum garanti et un pourcentage qui dépend des bénéfices réalisés, « mais aussi d'autres résultats de sa gestion, comme les économies réalisées, les gains en productivité, l'extension du service, l'amélioration de sa qualité » (R. Le Mestre, 2003). La direction du service reste à la charge de la collectivité qui peut cependant accorder au régisseur une certaine autonomie de gestion (DGCL, Guide du Maire, 2001).
- La gérance : la collectivité remet à une entreprise les équipements et matériels nécessaires afin que cette entreprise exploite le service. La collectivité contrôle l'activité de l'entreprise et assume le risque. L'entreprise est rémunérée par la collectivité sur la base d'un tarif forfaitaire ou unitaire garanti au contrat (DGCL, Guide du Maire, 2001).

2.2 Les différentes catégories de service public

On peut distinguer deux types de services publics : les services publics industriels et commerciaux (SPIC) et les services publics administratifs (SPA). Les services publics peuvent également être classés de différentes manières. La plus courante est de distinguer les fonctions régaliennes des secteurs marchands et non marchands. Les services publics peuvent aussi être classés selon les différentes catégories d'institutions qui les assurent.

2.2.1 Distinction SPA et SPIC

Les SPIC relèvent du droit privé, leurs recettes d'exploitation proviennent, en effet, d'un prix payé par les usagers. Par conséquent, leurs comptes doivent être équilibrés en dépenses et en recettes et leur comptabilité doit être retracée dans un budget annexe, autonome financièrement du budget principal. Cette obligation ne tient pas pour les SPA, qui relèvent du droit administratif. Le financement des SPA repose donc principalement sur l'impôt. Les SPA sont des services qui sont, le plus généralement, gratuits (comme l'enseignement public) ou partiellement payants (comme par exemple les musées) (J.-L. Silicani, 2008).

Selon J.-L. Silicani, les SPA représentent le principal domaine d'intervention de la fonction public et interviennent dans trois domaines différents :

- Les missions de puissance publique (compétence de l'État) : la défense nationale, la justice, les affaires étrangères et la police.
- Les activités ayant pour but de garantir la cohésion sociale et le bien-être collectif : enseignement, santé, aides sociales...

Pour ces deux catégories, l'existence des services est prévue par la Constitution.

- Il existe enfin une troisième catégorie pour laquelle, contrairement aux deux précédemment citées, les services « ne trouvent leur fondement dans aucune disposition de la Constitution et délivrent des prestations dans des secteurs autres que ceux précédemment énumérés. ».

Les SPIC ont pour objet l'achat, la vente et la production de biens ou de services. De ce fait, leur activité est semblable à celle d'une entreprise privée. De plus, comme nous l'avons déjà dit, leur financement est principalement assuré par l'utilisateur. Ces services sont surtout assurés par des établissements publics industriels et commerciaux (par exemple La Poste ou l'office national des forêts) mais peuvent aussi être assurés par des entreprises privées dans le cadre de délégations de service public, comme c'est souvent le cas pour le service de la collecte des ordures ménagères par exemple (J.-L. Silicani, 2008). Toutefois, il faut noter que, malgré leur caractère industriel et commercial, ces activités restent soumises à des obligations de services publics, notamment dans le secteur de l'énergie (Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie) au sujet de « la sécurité des personnes et des installations, la qualité et le prix des produits et des services fournis, la protection de l'environnement, le développement équilibré du territoire ou encore la fourniture de gaz naturel à un tarif spécial de solidarité pour les personnes aux revenus

modestes » (J.-L. Silicani, 2008).

2.2.2 Distinction fonctions régaliennes, secteur marchand et secteur non marchand

- * *Les fonctions régaliennes* : Ces fonctions sont appelées régaliennes car ces activités ont toujours été assumées par l'Etat. Il s'agit du maintien de l'ordre (police), de la lutte contre un danger extérieur (armée), de la justice, de la défense nationale, des finances publiques, de la représentation nationale à l'étranger. Ces fonctions se conçoivent dans une responsabilité étatique.
- * *Le secteur non marchand* : Il s'agit de services, qui sont pour la plupart gratuits, financés principalement par l'impôt ou les cotisations obligatoires. Parmi ces services, on trouve l'enseignement, la santé, la sécurité sociale, l'aide sociale, les sports et la culture, les services urbains, tels que l'assainissement, la distribution de l'eau, l'enlèvement et le traitement des déchets, le nettoyage public, la voirie, les services funéraires...
- * *Le secteur marchand* : Ce sont des services financés par une activité commerciale mais qui restent sous le contrôle de la collectivité. Ce secteur comprend les transports, l'énergie (distribution du gaz et de l'électricité), l'eau potable, les services postaux, les télécommunications.

2.2.3 Classification selon les catégories d'institutions

La classification des services publics en catégories est un exercice délicat. On peut toutefois distinguer quatre grandes catégories : les services publics régaliens, les services publics relevant de l'État-Providence, les services publics d'infrastructures ou de réseaux et les services publics locaux. Il est également possible de considérer qu'il existe désormais une cinquième catégorie : les services publics d'environnement (V. Barbier, P. Frois, P. Le Masne, 2001).

a) *Les services publics régaliens*

Il s'agit ici des mêmes services que cités précédemment dans les fonctions régaliennes, à savoir le maintien de l'ordre (police), la lutte contre un danger extérieur (armée), la justice, la défense nationale, les finances publiques, la représentation nationale à l'étranger. Ces services sont entièrement financés par l'impôt.

On peut préciser que l'État n'existe pas sans ces fonctions essentielles : « Les services régaliens font exister l'État ou lui permettent de fonctionner, comme l'armée, la justice, la diplomatie, les finances... Ils correspondent à des fonctions liées de souveraineté de l'État (...): défense nationale, justice, affaires étrangères, police, éventuellement service public pénitentiaire » (Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, 2000).

b) Les services publics relevant de l'État-Providence

Ces services comprennent (P. Le Masne, 2007) :

- Le service public de l'éducation, qui est gratuit pour l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que celui de la recherche. Ces services se justifient par le fait que les entreprises utilisent de plus en plus de nouvelles technologies et qu'elles ont, par conséquent, besoin d'ingénieur. De même la recherche doit être assurée par le secteur public car certaines recherches, ne faisant pas de bénéfices immédiats, n'intéressent pas les entreprises privées.
- Le service public de la santé : il s'agit de la Sécurité sociale et d'un système de mutuelles.
- Les services publics des sports et de la culture : on y trouve l'Institut de France, les musées nationaux et l'Opéra de Paris, la Bibliothèque nationale de France...
- Le service public du logement qui comprend la construction de logements sociaux et l'accession à un logement décent.
- Le service public de l'environnement : ce service concerne les parcs nationaux, la protection du littoral, la protection de l'air et de l'eau...

c) Les services publics d'infrastructure ou de réseau

Ces services regroupent le service public de l'énergie (production et distribution de gaz et d'électricité), le service des communications (La Poste qui distribue le courrier de tous les usagers ; le secteur des télécommunications, dont France-Télécom fut longtemps monopole public, a été ouvert à la concurrence) et le service des transports. Pour ces derniers services, il faut distinguer les infrastructures, qui sont encore très largement publiques ou semi-publiques (tels que les aéroports par exemple), des services de transport qui sont privés (le transport aérien est assuré par des compagnies privées). La SNCF reste, toutefois, entièrement publique.

d) Les services publics locaux

Ces services sont assurés par les collectivités locales, les communes, les départements et les régions. Selon J.-F. Auby (1982), ces services concernent quatre domaines principaux :

- l'hygiène et protection de l'environnement qui comprend les services de distribution d'eau et d'assainissement (la distribution d'eau qui est le plus ancien service public local, il existe depuis la fin du 19^e siècle, et le plus généralisé avec 99% de la population desservie par les réseaux de services publics locaux), le service de la collecte des déchets, les pompes funèbres, l'entretien des parcs ou des forêts communales...
- la communication qui regroupe les transports publics, le stationnement payant, les ports, les réseaux de communication...

- la distribution d'énergie : distribution locale d'électricité, la distribution de gaz et le chauffage urbain.
- l'action économique : les abattoirs, les foires et les marchés.

Il existe évidemment diverses classifications des services publics locaux dont notamment celle qui distinguent les services publics locaux administratifs (administration générale, aide sociale, enseignement, culture...) des services publics locaux industriels et commerciaux (distribution d'énergie, assainissement...).

J.-Y. Vincent et P. Iogna-Prat (1989) ont dressé un inventaire des services publics locaux les plus courants :

- Action sanitaire et sociale : aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes âgées, fonction de prévention dans le domaine sanitaire (vaccination par exemple)...
- Action éducative et culturelle : enseignement, petite enfance, secteur extra-scolaire (centres de loisirs), sports, loisirs...
- Culture : patrimoine culturel (protection et entretien), enseignement culturel (arts plastiques, musique...), diffusion et animation culturelle...
- Cadre de vie et environnement : hygiène publique (distribution de l'eau potable, ramassage et élimination des déchets, pompes funèbres) et conditions de vie (transports collectifs par exemple).

Ces services seront étudiés plus en détail dans la section 3 sur les services publics locaux.

e) Les services publics d'environnement

On peut considérer aujourd'hui qu'une cinquième catégorie existe, celle des services publics d'environnement. « Un ensemble de mesures existe dans tous les pays pour protéger la nature, éviter les pollutions, encourager la biodiversité et la conservation d'espèces animales ou végétales. Des institutions spécialisées ont été créées à l'échelle nationale ou régionale : parcs nationaux ou régionaux, réserves naturelles, instituts de protection du littoral. A l'échelle locale, il existe aussi des institutions à objectif environnemental, comme les institutions chargées des jardins publics (et de leur surveillance), les déchetteries, les institutions de contrôle du bruit ou de la qualité de l'air » (V. Barbier, P. Frois, P. Le Masne, 2001).

3. Les services publics locaux

Les services publics locaux sont des services de proximité, gérés par les collectivités locales. Depuis plusieurs années, ces services sont en progression en raison des transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales.

Comme nous l'avons déjà vu, les services publics locaux concernent plusieurs domaines. Ces services sont très présents en France notamment. Ainsi, selon C. Stoffaës (1996), les services publics locaux en France peuvent être qualifiés de deuxième modèle de service public derrière

les entreprises nationales de réseau. Depuis 1996, les effectifs de la fonction publique territoriale sont en augmentation (+32%) passant de 1.457.800 en 1996 à 1.928.200 en 2008, ce qui reflète évidemment les processus de décentralisation qui ont lieu en France depuis 1982.

Tableau 1 : Effectifs de la fonction publique territoriale (en milliers)

	1996	2006	2007	2008
Collectivités territoriales	1 177,8	1 342,6	1 418,1	1 467,8
Communes	905,2	1 048,5	1 065,6	1 075,1
Départements	155,3	208,2	241,5	276,8
Régions	8,6	22,3	53,7	72,3
Emplois aidés et apprentis des collectivités territoriales	108,7	63,6	57,3	43,5
Etablissements publics à caractère administratif (EPA)	280,0	446,2	457,2	460,5
Etablissements communaux	90,9	120,0	123,7	126,3
Etablissements intercommunaux (1)	100,5	193,5	204,4	212,7
Etablissements départementaux	43,3	92,3	93,4	95,4
Autres EPA locaux (2)	24,7	22,1	19,1	13,1
Emplois aidés et apprentis des EPA	20,5	18,2	16,6	12,9
Total fonction publique territoriale	1 457,8	1 788,8	1 875,4	1 928,2

Source : Insee, enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (champ restreint à la fonction publique territoriale).

(1) : établissements à fiscalité propre, Sivom, Sivu, ...

(2) : caisses de crédit municipal, offices publics de HLM, EPA de type Services marchands. Champ : Métropole, départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon, effectifs au 31 décembre, tous statuts.

Cette augmentation est également due à la dynamique propre des collectivités locales (Bulletin d'informations statistiques de la DGCL n°63, 2008) : « du fait de la croissance démographique, de la périurbanisation, de l'extension des services publics locaux, de la mise en place de normes et de dispositifs de sécurité et de protection et de charges de gestion des compétences élargies ».

Avant de détailler les différents domaines concernés et d'étudier les services publics locaux se rattachant à ces domaines, nous nous intéresserons à l'histoire des services publics locaux, ainsi qu'à leur organisation et leur gestion.

3.1 L'histoire du service public local

Le service public local est une notion très ancienne. « Le Digeste », rédigé sur ordre de l'empereur Justinien et publié dans sa version définitive en 529, peut être considéré comme une source importante de cette notion. Ce recueil regroupe toutes les opinions et décisions des jurisconsultes romains. Ainsi, selon X. Bezançon (1998), « Le Digeste nous renvoie l'image d'une cité policée dotée de services publics (égouts, éclairage public, ouvrages publics), d'un véritable droit foncier et urbain, concepts qui vont disparaître pendant six siècles environ, de la chute de l'empire romain (476) à la naissance du mouvement communal (1056)... La

notion d'utilité publique apparaît en clair dans de très nombreux textes du Digeste et elle fonde l'action des magistrats des villes. Leurs compétences sont étonnamment proches des compétences actuelles des maires et des conseillers municipaux. À cette époque, l'un des rôles primordiaux des magistrats des villes est d'assurer l'alimentation de la population ; aussi trouve-t-on beaucoup de textes précis sur le rôle du syndic de la cité à cet égard ».

Cette notion apparaît ensuite au Moyen-âge avec le mouvement communal. Le pouvoir public s'applique dans le cadre de concessions (délégation d'un certains nombres de pouvoirs municipaux, selon des règles précises, pour les fours, les moulins...), de régies, de contrats publics.

Dès le 17^e siècle, de nouvelles fonctions municipales apparaissent : multiplication des concessions d'aménagement urbain et de ponts, distribution d'eau à Paris à l'aide de machines élévatoires, enlèvement des ordures ménagères à Paris (à partir de 1608), création de l'opéra en 1672 sous forme de régie intéressée. De nouveaux services apparaissent ensuite au 18^e siècle tels que l'éclairage public ou les pompes à incendie. Au 19^e siècle, les services publics sont marqués par les innovations : les usagers peuvent ainsi bénéficier de l'eau potable à domicile, de nouveaux moyens de transport... (V. Barbier, P. Frois, P. Le Masne, 2001).

L'État devra également s'occuper de nombreux services publics locaux avec les nationalisations qui ont lieu après la seconde guerre mondiale : « chemins de fer locaux, électricité et gaz fournis par des entreprises privées, métro ; des régies municipales s'occupent de l'eau ou du ramassage des poubelles. » (V. Barbier, P. Frois, P. Le Masne, 2001).

En France, les compétences des services publics locaux seront élargies par les lois sur les décentralisations, qui consistent pour l'État à transférer aux collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes (Site Internet Vie publique.fr). Ainsi, en 1982, une première série de lois sur la décentralisation voit le jour (Acte I de la décentralisation) : de nombreuses compétences sont transférées aux collectivités territoriales et la tutelle administrative sur ces collectivités est supprimée (le préfet n'exerce plus de contrôle a priori mais seulement a posteriori et uniquement sur la légalité des actes). Les collectivités territoriales peuvent désormais s'administrer librement par des conseils élus.

Ces lois ont été complétées par une deuxième série de réformes en 2003 et 2004 (Acte II de la décentralisation). Ainsi, la loi du 28 mars 2003 établit la décentralisation de l'organisation de la République. Cette loi va également placer la région sur le même plan que les communes ou les départements en les qualifiant de collectivités territoriales, et poser le principe de l'autonomie financière des collectivités. Ces dernières ont aussi le droit à l'expérimentation et peuvent organiser des référendums décisionnels locaux. La réforme a été complétée par la publication des lois organiques qui précisent « les modalités d'organisation des référendums décisionnels locaux (LO du 1er août 2003), de l'expérimentation (LO du 2 août 2003) et de l'autonomie financière des collectivités (LO du 29 juillet 2004). » (Site Vie publique.fr). Cette deuxième vague de réformes s'achève avec la loi du 13 août 2004 qui définit les nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales et l'élargissement de leurs compétences « en matière de développement économique, tourisme, formation professionnelle, équipements (voirie, aéroports, ports maritimes, voies d'eau et ports intérieurs, transports ferrés, scolaires et routiers), traitement des déchets, gestion des fonds structurels européens, action sociale et médico-sociale, protection judiciaire de la jeunesse,

santé, logement social, éducation et culture » (P. Richard, 2006). Cette loi vise aussi à renforcer la démocratie locale et à simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales.

En 2009, une réforme des collectivités territoriales avait été mise en place en France avec notamment la constitution du Comité Balladur (Comité pour la réforme des collectivités locales). Ce processus avait pour objectif de simplifier les structures territoriales, de réduire le nombre d'échelons territoriaux et de clarifier les compétences et les financements. Cette réforme avait abouti à la loi du 16 décembre 2010 qui apportait les modifications suivantes, abandonnées depuis par le nouveau gouvernement (Site Internet Vie publique.fr) :

- Le remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par des conseillers territoriaux.
- La possibilité pour les régions et départements de fusionner et la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale appelée la métropole (pour les zones urbaines de plus de 500000 habitants).
- Un nouveau dispositif pour faciliter la fusion entre plusieurs communes : « les communes nouvelles ».
- La spécialisation des compétences des départements et des régions.

Cette réforme a été abandonnée, suite aux élections présidentielles et législatives de 2012, au profit d'une nouvelle loi, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Nous reparlerons de cette loi dans le chapitre 3.

La notion de service public local est désormais reconnue par l'Union Européenne qui a adopté en 1996 des principes directeurs européens à propos de cette notion (J. Sayah, 1998). C'est par la volonté des collectivités locales que les services publics locaux sont créés dans le but de servir l'intérêt général. Cependant, ces principes n'ont pas défini les prestations considérées comme étant d'intérêt général (V. Barbier, P. Frois, P. Le Masne, 2001). Ils considèrent quand même, selon J. Sayah, que les services publics locaux doivent « resserrer les liens entre les habitants, d'éviter le déchirement du tissu social et de maintenir la solidarité dans les communautés locales, grâce à la qualité des biens qu'ils fournissent à la population et en particulier aux catégories défavorisées ».

3.2 Définition, gestion et organisation des services publics locaux

Si certains services se conçoivent mieux à l'échelle nationale, tels que les grands réseaux de transports, les assurances sociales, la production d'énergie..., d'autres, à l'inverse se conçoivent mieux à une échelle de responsabilité locale. C'est le cas des services urbains (voirie, déchets, assainissement, transports de proximité) et les services de distribution (eau, gaz, électricité). Nous chercherons tout d'abord à mieux cerner les services gérés au niveau local, puis nous analyserons la gestion et les finances de ces services. Enfin, nous étudierons les différents organes qui s'occupent de la création et de la gestion des services publics locaux.

3.2.1 Les catégories de service public local

Les services publics locaux sont des services de proximité, produits et gérés par les collectivités territoriales (P. Barge, 1997). De même que pour les services publics en général, on distingue deux types de services publics locaux : les services publics industriels et commerciaux (SPIC) et les services publics administratifs (SPA).

Les recettes d'exploitation des SPIC proviennent d'un prix payé par les usagers tandis que la majorité des ressources des SPA proviennent de recettes fiscales ou de subventions des collectivités locales (Ministère de l'intérieur, DGCL, Guide du maire, 2001).

Certains services publics locaux sont obligatoires (Site Concoursattache.canalblog.com) :

- Pour la commune : l'élimination des déchets des ménages, la construction et le fonctionnement des écoles maternelles et primaires, l'assainissement, la création et l'entretien du cimetière, l'entretien de la voirie...
- Pour le département : création et fonctionnement des collèges, le SDIS (Service départemental d'incendie et de secours), les routes départementales, l'aide sociale...
- Pour la région : Construction et entretien des lycées, gestion des TER...

D'autres services, en revanche, sont facultatifs (Site Concoursattache.canalblog.com) :

- Pour la commune : c'est le cas des services culturels (bibliothèques, musées), sportifs et de loisirs mais aussi les services d'action sociale (logement social), d'amélioration du cadre de vie (transports, chauffage urbain, ports de plaisance maritimes...).
- Pour le département : on retrouve également les services culturels, les services sociaux complémentaires de l'aide sociale, création des ports maritimes de pêche...
- Pour la région : les bibliothèques, les musées, la création des ports maritimes de commerce...

Les services publics locaux doivent respecter des règles de fonctionnement (Ministère de l'intérieur, DGCL, Guide du maire, 2001) : la règle de la continuité, la règle d'adaptabilité, la règle d'égalité, c'est-à-dire qu'ils doivent respecter les mêmes principes que les services publics en général. Les principaux services publics locaux sont la distribution de l'eau, la distribution de l'électricité, la collecte des déchets et les transports en commun de proximité. Les services publics locaux sont toutefois bien plus nombreux.

Les services publics locaux sont gérés à trois niveaux différents : le secteur communal, le département et la région. Nous reviendrons plus tard sur ces trois niveaux.

3.2.2 Les différents modes de gestion

Comme pour les services publics en général, les communes disposent de deux moyens pour gérer les services publics locaux : la gestion directe ou la gestion indirecte (ou déléguée). Nous rappelons que (Ministère de l'intérieur, DGCL, Guide du maire, 2001) :

- Dans le cadre d'une gestion directe, la collectivité a le choix entre la régie simple, auquel cas elle assure elle-même la gestion du service avec ses propres moyens, et la

création d'une régie à personnalité morale et autonomie financière ou à seule autonomie financière, chargée de l'exploitation d'un SPIC ou d'un SPA.

- La gestion déléguée permet à la collectivité de confier, à une entreprise, l'exécution du service tout en gardant la maîtrise de celui-ci. Ce type de gestion concerne aussi bien les SPIC (distribution d'eau potable, parcs de stationnement...) que les SPA (cantines scolaires, centres de loisirs...). Toutefois, il faut noter que certains services publics locaux ne peuvent être délégués. C'est par exemple le cas pour les services d'État civil, de gestion des listes électorales, de gestion des concessions funéraires et des espaces publics dans les cimetières, d'édiction d'actes réglementaires...

Selon la nature ou les conditions de gestion, les principaux services publics locaux peuvent être regroupés dans le tableau suivant (tableau 2) :

Services publics industriels et commerciaux	Services publics administratifs ou industriels et commerciaux selon le mode de financement	Services publics administratifs ou industriels et commerciaux selon la nature de l'activité	Services publics administratifs avec rémunération partielle sur l'utilisateur	Services publics administratifs avec gratuité pour l'utilisateur
<ul style="list-style-type: none"> • Adduction d'eau • Assainissement • Distribution publique d'électricité et de gaz • Abattoirs publics • Remontées mécaniques et télégraphiques • Réseaux de chaleur • Entrepôts frigorifiques publics • Parcs de stationnement publics • Service extérieur des pompes funèbres Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elimination des déchets ménagers et assimilés • Halles, foires et marchés • Transports publics d'intérêt local Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ports • aérodromes 	<ul style="list-style-type: none"> • Campings municipaux • Piscines et bains douches • Théâtres municipaux, maisons de la culture • Centres aérés, centres de loisirs, colonies de vacances • Crèches • Cantines scolaires • Concessions de cimetière Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien des parcs publics, des plages et autres lieux publics • Gestion des centres d'information • Bibliothèques • Animation culturelle ou Touristique • Exploitation des chambres mortuaires Etc.

Source : Tableau du Ministère de l'intérieur, DGCL Guide du maire, 2001.

3.2.3 Les finances et les dépenses locales en France

Comme nous l'avons déjà souligné, les services publics locaux sont nombreux et en forte progression ces dernières années. De ce fait, les dépenses locales sont très importantes et nécessitent des finances considérables :

Tableau 3 : Dépenses par nature des collectivités locales en 2007 (Mds €) :

	Régions	Départements	Secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre)	Ensemble
Fonctionnement				
Frais de personnel	1,6	8,4	34,6	44,6
Dépenses d'intervention	10,3	30,1	12,9	53,3
Dépenses de fonctionnement	2,1	6,6	25,6	34,3
Sous total (1)	14,1	45,1	73,1	132,3
Investissement				
Remboursement de dette	1,3	2,5	7,5	11,3
Subventions d'investissement	5,4	5,4	2,2	13,0
Dépenses d'équipement	3,7	8,8	31,2	43,7
Sous total (2)	10,3	16,6	40,9	67,8
Total (1) + (2)	24,4	61,7	114,0	200,1

Source : « Les finances des collectivités locales en 2008 », Rapport de l'Observatoire des finances locales, juillet 2008.

Les dépenses de l'ensemble des collectivités locales s'élevaient donc, en 2007, à 200 milliards d'euros, ce qui correspond à 20% de l'ensemble de la dépense publique (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009). Ces dernières années, les dépenses locales se sont accrues. Selon le Comité pour la réforme, il faut cependant tenir compte du transfert de compétences nouvelles aux collectivités locales dans cette augmentation car ces nouvelles compétences engendrent forcément de nouvelles dépenses. Ainsi, les dépenses de collectivités territoriales ont encore augmenté ces dernières années et s'élevaient à 219,22 milliards d'euro en 2011 et se répartissaient de la manière suivante (source vie-publique.fr) :

- 122,5 milliards d'euros pour les communes et les groupements de communes
- 69,6 milliards d'euros pour les départements
- 27,2 milliards d'euros pour les régions.

Les ressources des collectivités locales proviennent essentiellement des impôts et des taxes perçues, dont notamment la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle qui représentent les deux tiers des taxes perçues (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009).

Tableau 4 : Répartition des recettes des collectivités locales en 2007 (Mds €)

Fonctionnement	
Concours de l'Etat dont DGF	47,7 39,0
Impôts et taxes dont 4 taxes directes (à savoir les trois taxes « ménages », c'est-à-dire la taxe d'habitation et les deux taxes foncières, et la contribution économique territoriale héritière de la taxe professionnelle)	93,7 62,5
Autres recettes	19,9
<i>Sous total (1)</i>	<i>161,3</i>
Investissement	
Dotations et subventions	14,6
Autres recettes	5,9
<i>Sous total (2)</i>	<i>20,5</i>
Total (1) + (2)	181,8

Source : Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009 (D'après la Direction générale des collectivités locales et la Direction générale des finances publiques)

3.2.4 Les différents organes du pouvoir

En France, les services publics locaux s'effectuent à trois niveaux différents : la région (Conseil régional), le département (Conseil général) et la commune (Conseil municipal) (Cf. annexe 1 pour les modes d'élection). Pour chacun de ces niveaux, le conseil s'occupe du budget et règle les différentes affaires régionales, départementales ou communales par délibérations. Certaines de leurs décisions doivent être soumises au préfet (de la région ou du département, sachant que le préfet du département chef-lieu de région est également préfet de région) qui a aussi pour fonction de veiller au respect des lois et des règlements par les collectivités territoriales.

Le Conseil régional s'occupe des affaires concernant la région par des décisions prises par délibérations. Il est composé d'un président, d'une commission permanente, de conseillers régionaux et d'un Conseil économique social régional (CESR). Il intervient dans différents domaines, tels que :

- Le développement économique : c'est le domaine d'intervention principal. Il comprend les aides économiques aux entreprises et l'élaboration d'un schéma de développement économique.

- Les lycées (construction et entretien de l'équipement scolaire, financement des personnels non enseignants...) et l'enseignement supérieur.
- La formation professionnelle : développement de l'offre de formation pour les jeunes ou les adultes à la recherche d'un emploi ou voulant être réorientés.
- Les transports : collaboration entre la SNCF et les conseils régionaux afin d'organiser et améliorer les transports ferroviaires régionaux, élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports.
- L'aménagement du territoire : élaboration d'un Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), signature de contrats de projet entre l'État et la région, aménagement, entretien et gestion des aérodromes civils et des ports non autonomes relevant de l'État (si la région en fait la demande).
- L'environnement : entretiens des parcs régionaux.
- Le tourisme et culturel : entretien, organisation et financement des musées.

Le Conseil général est l'assemblée délibérante du département, il est composé de conseillers généraux. Le conseil règle les affaires du département, notamment il vote le budget, crée les services publics départementaux et gère les biens du département. Il intervient dans de nombreux domaines :

- L'éducation : construction et entretien des collèges.
- L'action sanitaire et l'aide sociale, qui comprend l'aide à l'enfance, aux familles, aux personnes handicapées et aux personnes âgées ainsi que l'insertion sociale et professionnelle, la protection judiciaire de la jeunesse. On trouve également l'aide au logement par la création d'un fonds de solidarité pour le logement, financé uniquement par le département.
- La voirie : le département gère les routes départementales et une partie des routes nationales depuis la loi du 13 août 2004.
- Les transports publics non urbains et transports scolaires hors périmètre urbain.
- Les ports maritimes de commerce et de pêche, les aérodromes civils : aménagement, entretien et gestion.
- Les cours d'eau, lacs et plans d'eau : aménagement, gestion et exploitation.
- La culture avec par exemple les bibliothèques départementales, les musées départementaux.

Le Conseil municipal gère les affaires de la commune et représente ses habitants. Il intervient dans de nombreux domaines : il vote le budget et approuve le budget exécuté, il est chargé de la création ou de la suppression des services publics municipaux, il gère le patrimoine communal, prend les décisions concernant les travaux dans la commune, il accorde aussi les aides pour favoriser le développement économique.

Les compétences traditionnelles de la commune sont les fonctions d'état civil, les fonctions électorales, l'action sociale, l'enseignement (école primaire), l'entretien de la voirie, l'aménagement du territoire et le pouvoir de police du maire. Avec la décentralisation, les compétences des communes se sont élargies. Les nouvelles compétences concernent : l'urbanisme (élaboration d'un schéma de cohérence territoriale), l'enseignement (écoles

publiques), l'action économique (aide aux entreprises par exemple), création, aménagement et exploitation des ports de plaisance, le logement (programme local de l'habitat), la santé, l'action sociale (avec le CCAS) et la culture.

Les communes peuvent, sur la base de volontariat, se regrouper pour élaborer des projets communs. Les différents regroupements possibles sont (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009) : les syndicats intercommunaux de gestion à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM), les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les pays (Cf. annexe 2).

3.3 Les domaines concernés

Comme nous l'avons vu précédemment, les services publics locaux peuvent être classés de diverses manières que nous pouvons résumer dans un tableau (tableau 5).

Afin de traiter les différents domaines concernés par les services publics locaux, nous retiendrons ici une classification selon six grands domaines, qui s'inspire de l'inventaire des principaux services publics locaux de J.-Y. Vincent et P. Iogna-Prat (1989) et des quatre grands domaines cités par J.-F. Auby :

- Administration générale et pouvoir de police du maire
- Hygiène, environnement et cadre de vie
- Aide sociale et action sanitaire
- Éducation, culture et loisirs
- Communication
- Action économique

Cette classification nous semble la plus à même de représenter l'ensemble des services publics locaux existants. Nous gardons ainsi l'ensemble des domaines évoqués par les différents auteurs (J.-Y. Vincent et P. Iogna-Prat, J.-F. Auby) : la communication, l'action économique, l'action sanitaire et sociale, l'action éducative et culturelle que nous regroupons avec la culture, l'hygiène et l'environnement que nous combinons avec le cadre de vie et dans lequel nous intégrons la distribution d'énergie. Enfin, nous complétons ces domaines avec l'administration générale et le pouvoir de police du Maire qui sont également des services publics locaux.

Tableau 5 : Les différentes classifications des services publics locaux

	Classification en quatre domaines (selon J.-F. Auby)	Classification selon l'inventaire de J.-Y. Vincent et P. Iogna-Prat	Classification selon la catégorie	Classification selon la nature ou les conditions de gestion	Classification choisie pour la thèse
Différents critères	<p>Hygiène et protection de l'environnement Distribution d'eau et assainissement, collecte des déchets, pompes funèbres, entretien des parcs ou des forêts communales...</p> <p>Communication Transports publics, stationnement payant, ports, réseaux de communication...</p> <p>Distribution d'énergie Distribution locale d'électricité, distribution de gaz et chauffage urbain.</p> <p>Action économique Abattoirs, foires et marchés.</p>	<p>Action sanitaire et sociale Aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes âgées...</p> <p>Action éducative et culturelle Enseignement, petite enfance, secteur extra-scolaire, sports, loisirs...</p> <p>Culture Patrimoine culturel, enseignement culturel...</p> <p>Cadre de vie et environnement Hygiène publique (distribution d'eau, ramassage et élimination des déchets, pompes funèbres) et conditions de vie (transports collectifs par exemple).</p>	<p>Services publics administratifs (SPA) •SPA obligatoires payants (Elimination des déchets...) •SPA obligatoires gratuits (État civil, Service départemental d'incendie et de secours...) •SPA facultatifs payants (Crèches collectives, piscines...) •SPA facultatifs gratuits (Bibliothèques...)</p> <p>Services publics industriels et commerciaux (SPIC) •SPIC obligatoires (Distribution d'eau potable...) •SPIC facultatifs (Parcs de stationnement, transports publics...)</p>	<p>SPIC Assainissement, distribution d'électricité...</p> <p>SPA ou SPIC selon le mode de financement Elimination des déchets, transports...</p> <p>SPA ou SPIC selon la nature de l'activité Ports...</p> <p>SPA avec rémunération partielle sur l'utilisateur Centres aérés, théâtres municipaux...</p> <p>SPA avec gratuité pour l'utilisateur Entretien des parcs publics, bibliothèques...</p>	<p>Administration générale et pouvoir de police du maire</p> <p>Hygiène, environnement et cadre de vie Eau et assainissement, déchets, distribution d'énergie...</p> <p>Aide sociale et action sanitaire Aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes âgées...</p> <p>Education, culture et loisirs Enseignement, crèches collectives, bibliothèques...</p> <p>Communication Transports publics, réseaux de communication, ports, aéroports...</p> <p>Action économique Abattoirs, foires, marchés et poids publics</p>

3.3.1 L'administration générale et le pouvoir de police du maire

Chaque commune française dispose d'un conseil municipal, qui va élire un maire. Le maire devient alors le président du conseil et est également le représentant de l'État dans la commune. Il est alors officier d'état civil et officier de police judiciaire. Il est chargé des

fonctions administratives (publication des lois et des règlements, organisation des élections, légalisation des signatures) et des missions de sécurité publique (pouvoir de police du maire).

L'État civil répertorie les actes concernant la situation d'une personne dans la famille et dans la société, dont notamment les actes de naissance, de mariage et de décès. Les tâches principales d'un bureau d'état civil sont les suivantes (Conseil de l'Europe, 1997) :

- L'enregistrement des naissances, mariages et décès ainsi que l'établissement des documents correspondants.
- L'établissement de pièces d'identité : cartes d'identité, passeports...
- La collecte d'informations diverses : adresse, profession...
- L'établissement de listes d'électeurs pour les élections.
- Les renseignements divers à la population.

L'administration générale comprend également la tenue des archives communales et l'organisation des élections (Cf. annexe 3).

Le maire doit concourir à l'exercice des missions de sécurité publique et est en charge de la police municipale qui doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (Ministère de l'intérieur, DGCL, Guide du maire, 2001). C'est ce qu'on appelle le pouvoir de police du maire (Cf. annexe 3).

3.3.2 L'hygiène, l'environnement et le cadre de vie

C'est un service local très ancien qui comprend la production et la distribution de l'eau, le service d'assainissement, la collecte des déchets ménagers (la collecte, le transport, le tri, le stockage, le recyclage et la valorisation organique, le traitement des déchets non valorisables (appelés « déchets ultimes »), ainsi que la prévention), les déchetteries, les pompes funèbres, les services chargés de l'entretien des parcs et jardins, des forêts communales et de la voirie ainsi que la distribution d'énergie (électricité) (P. Le Masne, 2007). Ce domaine prend aussi en compte les structures d'accueil des touristes et les actions préventives ou curatives telles que le dépistage médical, la lutte contre l'habitat insalubre, la lutte contre les pollutions (J.-Y. Vincent, P. Iogna-Prat, 1989) (Cf. annexe 4).

3.3.3 L'aide sociale et l'action sanitaire

Ce domaine concerne l'aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes handicapées et aux personnes âgées. L'aide se manifeste par des prestations sociales versées à ces personnes. Ces prestations peuvent revêtir diverses formes :

- Des versements d'argent à des ménages ou particuliers sans contrepartie équivalente (comme le RSA par exemple).
- L'accès à des services à prix réduits ou gratuitement.
- Des réductions d'impôts en relation avec la vieillesse, le nombre d'enfants à charge ou des situations sociales particulières.

Ce domaine comprend aussi les centres de soins ou de consultations mis en place par les communes. On trouve également des actions de prévention comme les vaccinations ou la lutte contre certains fléaux sociaux (la tuberculose, le cancer par exemple).

3.3.4 L'éducation, la culture et les loisirs

Ce domaine regroupe de nombreux services. Les services liés à l'éducation sont obligatoires, tandis que les services de loisirs sont des services facultatifs. Ces services sont en autres : l'enseignement (écoles, collèges et lycées), les cantines scolaires, les crèches collectives, les crèches familiales, les haltes-garderies, les colonies de vacances, les garderies, les centres de loisirs, le patrimoine culturel, l'enseignement culturel (arts plastiques, musique, danse, art dramatique), les bibliothèques, les musées, les théâtres, les piscines, les patinoires, les ports de plaisance, les équipements sportifs, la décoration des édifices publics... (Cf. annexe 5).

3.3.5 La communication

La communication comprend tous les services qui permettent de relier les différents lieux et personnes. Il s'agit des transports publics (urbains et interurbains), des réseaux de communication, du stationnement payant, des ports et des aéroports (Cf. annexe 6). Certains de ces services ont la particularité d'être assurés par les trois échelons des collectivités, à savoir la région, le département et la commune. C'est par exemple le cas du service des transports.

3.3.6 L'action économique

Ces services prennent en compte les abattoirs, les foires, les marchés et les poids publics. C'est le conseil municipal qui décide de la création, du transfert et de la fermeture des halles et des marchés communaux ou à bestiaux (CLCV, 2008). La commune est toutefois tenue de se concerter avec les représentants des professions concernées, qui doivent rendre leur avis durant le mois qui suit la concertation.

Concernant les poids publics, c'est l'État qui en est le garant et « les communes peuvent instituer les bureaux de pesage, de mesurage et de jaugeage publics où chacun peut faire peser et jauger ses marchandises moyennant le paiement d'un droit. » (Article L2224-23 du CGCT).

Les abattoirs publics sont la propriété des collectivités territoriales. Ce service est public pour des raisons sanitaires (CLCV, 2008). Pour l'utiliser, les usagers doivent payer une taxe d'usage.

3.4 Conclusion

Comme nous venons de le voir, le service public local est une notion très ancienne. Les services publics locaux existent depuis longtemps et ont pris une place plus importante dans la société française ces derniers temps avec les décentralisations notamment.

Ces services sont ainsi très nombreux et revêtent un caractère particulier en raison de leurs spécificités. En effet les services publics locaux sont des services de proximité qui concernent de nombreux domaines et dont les citoyens se servent dans leur quotidien. C'est par exemple le cas pour la distribution d'eau, les transports publics, le ramassage des déchets.

De ce fait, en raison de leur importance, il est primordial d'offrir des services publics locaux adaptés aux besoins des usagers dans de bonnes conditions de prix, ceux-ci étant financés par les citoyens soit directement soit par l'impôt. Les services publics locaux se doivent donc d'être performants.

Chapitre 2 : La productivité et la performance

La productivité est un outil de mesure de la performance qui est très utilisé dans l'industrie car elle pose peu de problèmes lorsqu'il s'agit de produits standardisés. Mais son application aux activités de services est confrontée à nombreuses difficultés dues à leurs spécificités. Il est alors primordial de chercher à évaluer ces activités différemment avec des méthodes adaptées car la question de la mesure et de l'évaluation des performances dans les services est importante en raison du poids de ces activités. Celles-ci représentent, en effet, plus de 70% de l'emploi, de la valeur ajoutée et de la consommation dans les pays développés.

De même, l'application du concept de productivité aux services publics se heurte à de nombreuses difficultés car ce sont évidemment des services mais ce sont également des services avec des spécificités propres qui influent sur la performance. Il apparaît donc essentiel de ne pas se restreindre à la seule notion de productivité mais au concept global qui est la performance.

La performance est la « capacité d'une organisation à atteindre un certain nombre d'objectifs généraux fixés a priori, concernant des aspects divers de son développement. Elle couvre (ou peut couvrir) des objectifs multiples, non seulement économiques, mais aussi sociaux, éthiques, écologiques, etc. » F. Djellal et F. Gallouj, 2006). La performance est un concept large qui regroupe les concepts d'efficacité et d'efficience.

L'efficacité représente la capacité d'une personne ou d'un groupe (une entreprise par exemple) de parvenir à réaliser ses objectifs ou aux objectifs fixés par quelqu'un d'autre sans se soucier des coûts engagés.

L'efficience représente la capacité à réaliser les objectifs tout en économisant les ressources. L'efficience peut être financière (ratios de rentabilité) ou technique (productivité).

Ainsi, si l'on prend l'exemple de la construction d'une nouvelle route, l'efficience est mesurée par le coût au kilomètre tandis que l'efficacité représente le rapport entre le coût et la diminution des temps de trajet, la réduction des frais de transports, la baisse du nombre d'accidents... (Conseil de l'Europe, 1997).

Dans un premier temps, nous étudierons les concepts de productivité et performance appliqués aux activités industrielles. Dans un deuxième puis dans un troisième temps nous analyserons ces mêmes concepts respectivement dans les activités de services puis dans les services publics.

1. La notion de productivité

La productivité est un concept qui a été conçu pour l'industrie et qui s'applique aisément pour des produits standardisés. Cette notion est essentielle car elle représente des enjeux importants en matière de niveau de vie, de compétitivité et d'emploi. Il est donc primordial pour les entreprises et pour les pays en général de connaître les leviers de la productivité afin de pouvoir l'améliorer. Pour la mesurer, plusieurs méthodes sont possibles.

Dans cette partie, nous chercherons à rendre compte du concept de productivité tel qu'il a été créé pour l'industrie : nous commencerons, dans un premier temps, par définir la notion de productivité et à rendre compte des enjeux de cette notion. Nous étudierons ensuite les différents outils de mesure existants et les déterminants de la productivité.

1.1 Définition et enjeux de la productivité

La productivité est un outil central de l'analyse économique, qui rend compte de la relation qui s'établit entre la production de biens et de services d'une entreprise et les moyens de production qui sont mis en œuvre. L'évolution de la productivité permet donc de savoir si une entreprise utilise mieux ou non les ressources humaines et matérielles nécessaires à la production.

1.1.1 Définition

La productivité, telle qu'elle a été conçue pour l'industrie, décrit un rendement technique. C'est le rapport entre un volume de produit bien identifié et un facteur de production. Ainsi, la productivité du travail peut être définie comme le rapport d'une quantité produite par une unité de production durant une période donnée, à la quantité totale de travail dépensé dans cette unité pendant la même période. Il s'agit donc de la capacité des individus à accomplir efficacement une opération de production ou de prestation. Une productivité de travail sera dite supérieure si on peut produire un volume de biens plus important avec le même volume de travail ou si on peut produire le même volume de bien avec un moindre volume de travail. Ainsi, « la productivité est un instrument utile de comparaison dans le temps mais aussi dans l'espace, entre des unités distinctes fabriquant les mêmes types de produits. » (J. Gadrey, 1991).

1.1.2 Enjeux

Le concept de productivité est un concept important car il permet d'apprécier l'efficacité technique d'une entreprise. Plus une entreprise sera efficace (plus elle augmente sa productivité) et plus cette entreprise créera des richesses obtenues grâce aux gains de productivité.

Un des premiers enjeux de la productivité est donc de permettre à une firme d'être plus compétitive. La compétitivité d'une entreprise est sa capacité à faire face à la concurrence, à vendre durablement ses biens ou services sur un marché en situation de concurrence. La compétitivité peut être évaluée de diverses manières (par les prix, par les coûts). Si on prend le coût salarial unitaire comme indicateur pour évaluer la compétitivité, on peut établir un lien entre productivité et compétitivité. En effet, si l'entreprise améliore sa productivité, c'est-à-dire si elle produit plus avec la même quantité de facteurs ou si elle produit autant mais avec

moins de facteurs, alors l'entreprise réduira ses coûts salariaux unitaires et sera plus compétitive. La productivité n'est pas, cependant, le seul levier pour améliorer la compétitivité : l'entreprise peut aussi réduire ses coûts en diminuant les salaires par exemple.

Un deuxième enjeu de la productivité est son lien avec la croissance économique et le niveau de vie. Pour mesurer le niveau de vie moyen d'une société, l'indicateur qui est le plus souvent utilisé est le PIB par habitant. Le PIB par habitant peut être décomposé de la manière suivante (G. Cette, 2004) : il est le produit de la productivité horaire (ou productivité du travail), du nombre moyen d'heures travaillées et de l'emploi total. Le PIB par habitant dépend donc, d'après cette relation, de la productivité du travail qui est même, selon F. Djellal et F. Gallouj (2006), l'élément qui influe le plus sur l'augmentation du niveau de vie car les autres variables sont plus inertes.

Les gains de productivité bénéficient à différents acteurs et interviennent à plusieurs niveaux :

- Aux salariés par l'augmentation de leurs salaires (les gains de productivité jouent ici sur le revenu) ou une réduction de leur temps de travail.
- Aux consommateurs grâce à une baisse des prix des produits et donc une augmentation de leurs pouvoirs d'achat. Les gains jouent donc sur les prix.
- Aux propriétaires du capital par l'augmentation des dividendes (conséquence sur le revenu).

Un troisième enjeu de la notion de productivité est avancé en raison de son effet sur l'emploi. Toutefois, le lien entre productivité et emploi est complexe et de nombreux auteurs s'opposent sur les éventuels effets (par exemple K. Marx (1867), A. Sauvy et la théorie du déversement (1980)...). On retiendra que les effets pourront tout aussi bien être positifs (création d'emplois) ou négatifs (destruction de certains emplois, notamment les emplois peu qualifiés, plus facilement substituables que le travail dit intellectuel) selon l'endroit où l'on se situe, le temps ou le niveau d'analyse.

1.2 Les outils de mesure utilisés dans l'industrie

Il existe plusieurs façons de mesurer la productivité. Les méthodes les plus courantes sont les méthodes indicielles mais il existe également d'autres méthodes appelées techniques des frontières.

1.2.1 Les méthodes indicielles

Les méthodes indicielles sont les plus simples et les plus fréquentes. Elles sont utilisées par les experts des organismes statistiques nationaux et internationaux. Pour déterminer la productivité d'une activité nous avons besoin de deux données qui constituent le ratio de la productivité : au numérateur, on trouve la production, et, au dénominateur, les facteurs de production (le travail, le capital et les consommations intermédiaires).

La production peut être exprimée de deux manières, soit en production brute, soit en valeur ajoutée (c'est-à-dire qu'on retire les consommations intermédiaires de la production). L'utilisation de la valeur ajoutée se justifie par le fait que les gains de productivité peuvent ne pas être dus à une meilleure efficacité des facteurs de production utilisés mais à des biens intermédiaires de meilleure qualité. Lorsqu'on utilise la production brute, on parle de productivité brute et de productivité nette si on se sert de la valeur ajoutée.

Si la production est homogène, on peut utiliser la productivité physique qui consiste à rapporter la production mesurée en unités physiques à un facteur de production mesuré lui aussi en unités physiques. Si la production est hétérogène, il faut l'homogénéiser par des unités monétaires. On parle alors de production en valeur. Afin de ne pas subir les effets de l'inflation et des variations de prix (ce qui est surtout utile pour les comparaisons dans le temps), il faut exprimer la production en volume, c'est-à-dire à prix constant.

Une difficulté apparaît cependant dans l'évaluation du produit : la prise en compte des variations de qualité et des nouveaux produits. Si ces changements se font lentement alors il est facile d'intégrer ces nouveaux « produits » dans l'échantillon représentatif. Toutefois si ces changements sont rapides alors cela peut poser problème : une variation de la qualité sous évaluée et une variation des prix sur évaluée, ce qui aura pour conséquence une sous estimation de la croissance de la production et de la productivité.

Au dénominateur du ratio de la productivité, on trouve les facteurs de production, à savoir le travail, le capital et les consommations intermédiaires. Pour calculer la productivité, on peut utiliser soit un seul facteur de production (on parle alors d'indices monofactoriels), soit plusieurs ou tous les facteurs de production (on parle alors d'indices multifactoriels). L'indicateur le plus important est la productivité du travail, qui mesure l'efficacité productive de la main d'œuvre dans une entreprise ou dans toute autre unité de production. Toutefois, l'efficacité productive de la main d'œuvre dépend également des autres facteurs de production. Ainsi, par exemple, les gains de productivité du travail peuvent provenir de l'utilisation par la main d'œuvre de différentes unités de capital. C'est pourquoi, certaines organisations préfèrent un indicateur de productivité totale.

Lorsqu'on calcule la productivité du travail, on se sert généralement du nombre d'heures travaillées car si l'on se sert du nombre de travailleurs, cela pose des problèmes dans la mesure où on ne tient pas compte du temps partiel, des variations d'heures supplémentaires et des absences. Cependant, utiliser le nombre d'heures travaillées présente également une difficulté majeure : la non prise en compte de la qualité du travail. Or, le facteur travail est hétérogène du point de vue de la qualité. Il est alors possible de dresser une typologie de la main d'œuvre selon l'âge, le sexe, l'instruction...) mais il se pose alors la question de la pondération des différentes catégories.

En ce qui concerne le capital, on se sert du total des heures machines (et non de la quantité d'équipements) mais, comme pour le travail, on se heurte au problème d'hétérogénéité qualitative du capital.

Même si les méthodes indicielles de mesure de la productivité sont les plus utilisées par les organismes nationaux et internationaux, il existe quand même d'autres méthodes de mesure de la productivité, appelées les techniques des frontières.

1.2.2 Les techniques des frontières

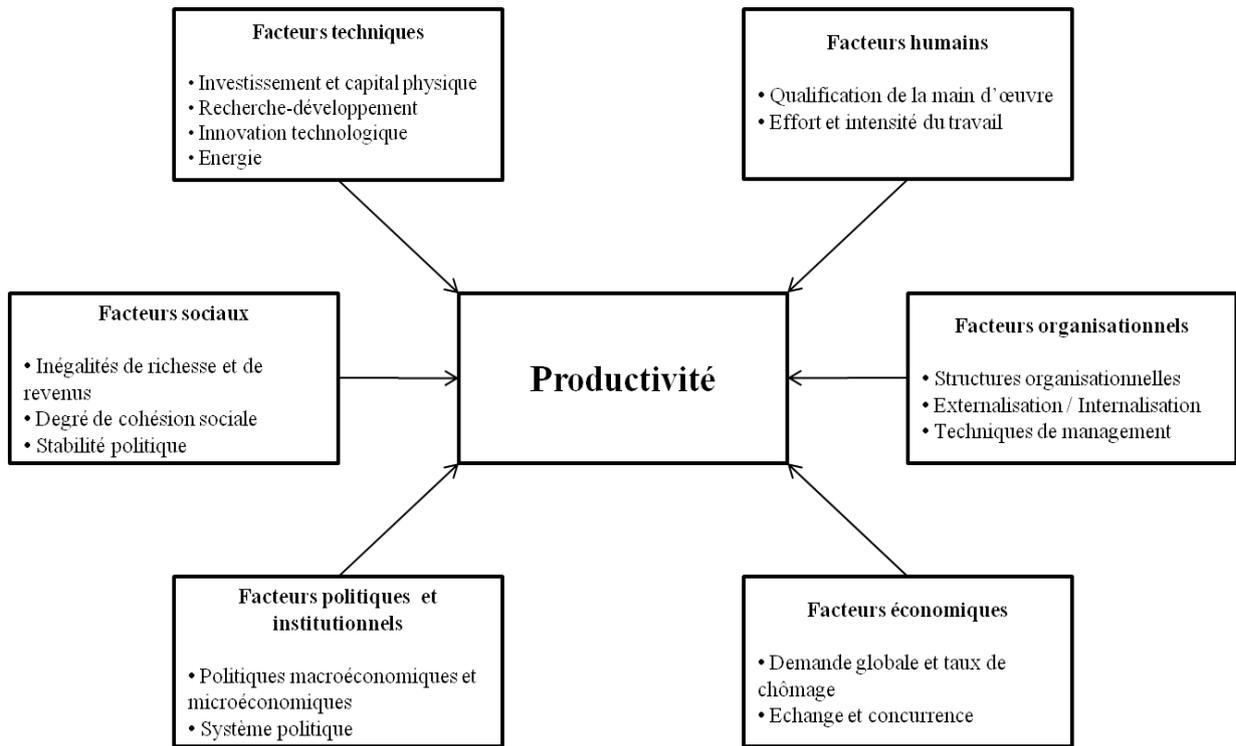
Les techniques des frontières trouvent leur fondement dans la modélisation du processus de production dans le but « d'expliquer l'efficacité relative » des diverses unités de production (F. Djellal et F. Gallouj, 2006). De ce fait, « la frontière de production est constituée des unités de production (qu'il s'agisse de firmes, d'organisation ou de tout autre niveau de décision) les plus efficaces d'un échantillon donné. ». On évalue ensuite l'efficacité des autres unités par rapport à la frontière empirique. Il existe deux sortes de techniques des frontières : les méthodes paramétriques et les méthodes non-paramétriques. Les méthodes non-paramétriques sont utilisées pour comparer l'efficacité et la productivité de différentes organisations. La méthode la plus fréquente est la méthode DEA (Data Envelopment Analysis ou analyse de données par enveloppement). Dans ce cas, la frontière de production représente les meilleures pratiques en matière d'efficacité technique et le niveau d'efficacité des autres organisations est évalué par comparaison avec cette frontière. L'avantage de cette méthode est que l'efficacité est évaluée par rapport aux meilleures performances observées et non pas à une performance moyenne.

Les méthodes paramétriques sont surtout utilisées pour des travaux académiques mais il arrive également que quelques entreprises s'en servent occasionnellement. Avec ces méthodes, on apprécie les paramètres d'une fonction de production à l'aide de techniques économétriques afin d'avoir des mesures directes de la croissance et de la productivité (F. Djellal et F. Gallouj, 2006).

1.3 Les déterminants classiques de la productivité

Beaucoup d'économistes s'intéressent à la notion de productivité, qui permet de savoir si l'activité de production est effectuée efficacement ou non. La majorité des entreprises et des nations cherchent à tout prix à augmenter leur productivité. Comment y parvenir ? Plusieurs facteurs explicatifs de la productivité sont avancés dans la littérature, dont notamment les investissements, la qualification de la main d'œuvre, la recherche et développement, les échanges et l'énergie. Cependant, d'autres facteurs semblent également contribuer à améliorer la productivité ou, au contraire, avoir un impact négatif sur elle. Généralement, les facteurs de la productivité sont classés en six domaines : techniques, humains, organisationnels, économiques, politiques et institutionnels et enfin sociaux. Les facteurs cités dans ce paragraphe sont les facteurs classiques de la productivité qui prévalent dans l'industrie. Toutefois, ces facteurs concernent également les activités de services.

Figure 3 : Les déterminants de la productivité



Source : *La productivité dans les services administratifs*, F. Djellal, F. Gallouj, 2006.

1.3.1 Les facteurs techniques

Ces facteurs correspondent aux équipements de l'entreprise, aux matières premières, aux technologies et à la recherche-développement.

a) *Investissement et capital physique*

Il semblerait qu'il existe un lien positif entre l'augmentation du capital par travailleur et des niveaux élevés de productivité. En effet, les investissements permettent la mise en œuvre de techniques de production plus performantes en raison de l'intégration d'innovations technologiques, ce qui entraîne une réduction des coûts de production et une meilleure compétitivité de la combinaison productive. Cependant, en 1990, les États-Unis qui étaient les premiers en matière de productivité totale des facteurs, n'étaient plus les premiers en ce qui concerne le ratio capital-main d'œuvre (AS. Englander et A. Gurney, 1994). Ce ne sont donc pas seulement les quantités disponibles qui importent mais également l'efficacité avec laquelle est utilisé le capital.

b) Recherche-développement et innovation technologique

La majorité des études avancent que la recherche-développement contribue à améliorer la productivité. Ainsi, selon AS. Englander et A. Gurney (1994), qui ont mené une étude sur la productivité et ses déterminants à moyen terme, ce sont les pays à forte productivité qui contribuent le plus à la recherche-développement dans la zone de l'OCDE. Il faut distinguer la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement. Il faut aussi différencier la recherche faite pour trouver de nouveaux procédés et celle visant à améliorer les produits existants ou à en créer de nouveaux.

L'innovation technologique est à l'origine de gains de productivité. Ainsi, Cunéo et Mairesse (Cunéo, 1984 ; Cunéo et Mairesse, 1985) calculent des élasticités productivité-recherche qui sont de l'ordre de 15%, lorsqu'ils introduisent, dans une fonction de production, un nouveau facteur, à savoir le capital technologique (investissements cumulés en recherche-développement).

Pour ce type d'investissement, il est très difficile de s'approprier les rendements car les informations sont vite diffusées même si les brevets sont protégés. Toutefois, cette diffusion permet des effets externes positifs favorables aux entreprises du même secteur ainsi qu'à celles des secteurs voisins.

c) Énergie

Le premier ralentissement de la croissance de la productivité s'est fait au début des années 70, c'est-à-dire au moment du premier choc pétrolier (1973), et le deuxième au début des années 80, lors du deuxième choc des prix de l'énergie. C'est pourquoi, certains considèrent que le prix de l'énergie (et également des autres matières premières) pourrait contribuer au ralentissement de la productivité.

Toutefois, les chocs pétroliers n'ont pas d'impact direct sur la productivité, dans la mesure où la définition de cette dernière suppose que les facteurs soient utilisés de manière efficace. Ainsi, si un choc affecte effectivement le système productif et donc l'ajustement des facteurs, il n'affecte pas l'efficacité avec laquelle les facteurs sont utilisés. Les effets de tels chocs sont donc indirects. Ils peuvent, par exemple, avoir un impact sur le progrès technique, par l'intermédiaire d'une dégradation de l'autofinancement des entreprises qui entraîne une chute de la Recherche-Développement. (A. Charmant, J. G. Devezeaux de Lavergne, N. Ladoux, 1990).

1.3.2 Les facteurs humains

Ce sont tous les facteurs qui se rapportent aux personnels des entreprises : leurs qualifications et compétences mais aussi leurs efforts et l'intensité au travail.

La qualification de la main d'œuvre a un impact positif sur la productivité du travail. Ainsi, la productivité marginale des cadres et des techniciens apparaît largement supérieure à celle des personnels non qualifiés (P. Sevestre, 1990). La qualification comporte deux aspects : le

niveau d'éducation, mesuré par l'âge de sortie du système scolaire, et l'expérience professionnelle, mesurée par l'âge du salarié. Un salarié, qui a fait de plus longues études qu'un autre salarié, aura une productivité supérieure à celle de cet autre salarié. De même, une personne, qui est dans l'entreprise depuis plus longtemps qu'une autre, aura une meilleure productivité car un salarié, qui est depuis plus longtemps dans l'entreprise, pourra bénéficier des effets d'apprentissage, tels que le learning by doing, le learning by using, le learning by interacting...

En France, plusieurs études ont été menées sur la relation entre la qualification de la main d'œuvre et la productivité (J.-J. Carre, P. Dubois et E. Malinvaud en 1972, P. Dubois en 1985). Ainsi, P. Dubois (1985), qui se base sur l'enquête Formation-Qualification professionnelle de 1977, estime qu'en moyenne la productivité d'un salarié âgé de 25 à 29 ans est de 30% inférieure à la productivité d'un salarié âgé de 30 à 64 ans.

De même, certains auteurs avancent qu'il existe un lien entre les niveaux d'éducation et la croissance de la productivité (Schultz (1975), Welch (1975), Benhabib et Spiegel (1992)). La qualification influencerait positivement sur la performance car une population mieux éduquée saura s'adapter plus facilement aux nouveaux procédés et aux nouvelles activités. De plus, il est probable qu'on assiste alors à un effet d'apprentissage grâce aux échanges d'idées entre personnes qualifiées, ce qui pourrait alors entraîner des gains de productivité.

L'effort et l'intensité du travail sont, la plupart du temps, déterminés par les autres facteurs (F. Djellal, F. Gallouj, 2006) : organisationnels (changement dans l'organisation du travail ou de la production par exemple), humains (qualification...), sociaux, techniques (informatisation) et économiques (pression du chômage). L'effort et l'intensité du travail peuvent jouer un rôle important sur l'absentéisme, les conflits sociaux, les revendications non maîtrisées, les rotations du personnel...

1.3.3 Les facteurs organisationnels

Ces facteurs font référence à l'organisation interne de l'entreprise. Dans cette catégorie, on trouve l'organisation du processus de production qui, comme nous venons de le voir, peut jouer un rôle sur l'effort et l'intensité du travail. Selon A. Smith (1776), la spécialisation et la division du travail permettent à chaque travailleur de se spécialiser dans une étape particulière de la production, ce qui lui permet d'accroître son efficacité pour la tâche qu'il accomplit et donc sa productivité. Cela permet également de ne plus perdre de temps en passant d'une tâche à une autre. Ce système de division du travail sera repris par Taylor et Ford.

Taylor distingue deux divisions du travail :

- La division horizontale qui repose sur la parcellisation des activités et la spécialisation des travailleurs à qui on confie une tâche simple, ce qui permet de réduire les temps morts et d'avoir des travailleurs plus efficaces (qui devaient suivre la méthode que Taylor jugeait la meilleure).
- La division verticale qui sépare la conception et l'exécution : ce sont les ingénieurs qui définissent la meilleure façon de travailler et les ouvriers doivent l'exécuter sans s'en éloigner.

Ford continuera cette analyse en y ajoutant la standardisation qui permet de produire en grandes séries et le travail à la chaîne afin d'éviter les temps morts.

Les facteurs organisationnels regroupent également les méthodes de production, les techniques de recrutements et de rémunérations. En effet, les entreprises peuvent mettre en place des stratégies pour inciter les gens à travailler efficacement. Ainsi, une entreprise peut mettre plusieurs salariés en concurrence sur une même tâche, instaurer des systèmes de primes pour récompenser les meilleurs...

Il faut encore tenir compte des phénomènes d'externalités, des délocalisations des activités à faible productivité vers d'autres pays (en ce qui concerne la productivité au niveau national) mais également des recherches de rentes et des rigidités structurelles car les entreprises qui se concentrent sur la recherche de rentes ne développent pas des activités visant à améliorer la productivité.

1.3.4 Les facteurs économiques

Ces facteurs sont nombreux, on trouve entre autres :

- La demande globale et le taux de chômage : une hausse de la demande peut entraîner une hausse de la production et donc de la productivité grâce aux économies d'échelle ou effets d'apprentissage (Harris, 1999). Si la demande diminue, cela peut faire augmenter le taux de chômage et entraîner une perte de compétence et donc de productivité (Harris, 1999).
- Échange et concurrence : certains auteurs (Coe et Helpman, 1993) avancent qu'il existe une corrélation entre la propension à importer et donc à tirer partie de la recherche-développement et la productivité. Ainsi, « pour un montant donné de R-D entreprise à l'étranger, les pays ayant une plus forte propension à importer ont des niveaux plus élevés de productivité totale des facteurs. » (Englander, Gurney, 1994). De même, d'autres auteurs (A. Maddison, 1991) affirment qu'il existe une corrélation positive entre la productivité et la croissance des exportations. Ainsi, selon A. Maddison, les périodes où l'intensité des échanges s'accroît sont aussi celles où la croissance de la productivité du travail est la plus rapide.
- Influences conjoncturelles sur la croissance à moyen terme : il existerait un lien entre la croissance de la production et la productivité. En effet, selon Stiglitz (1993), pendant les périodes de forte expansion, les investissements à forte rentabilité pourront être financés par l'entreprise elle-même, ce qui n'est pas le cas durant les périodes de récessions. D'autres auteurs cependant (Schumpeter (1939), Nickell et al. (1986)), soutiennent que les périodes de récession de l'activité peuvent entraîner une hausse de la productivité dans la mesure où les entreprises qui connaissent ces périodes cherchent à améliorer leur efficacité (formation, entretien du capital, investissement en R-D...).
- On trouve également le taux de change, la taille des organisations, le taux de l'inflation, la démographie, l'instabilité du marché du travail...

1.3.5 Les facteurs politiques et institutionnels

Il s'agit des politiques macroéconomiques, microéconomiques et sociales et aussi des systèmes d'éducation, de transport, le système politique... Ces facteurs sont donc liés aux facteurs sociaux et économiques et peuvent influencer les facteurs microéconomiques (F. Djellal et F. Gallouj, 2006).

1.3.6 Les facteurs sociaux

Ces facteurs ont été considérés comme facteurs de productivité par les chercheurs (comme Harris en 2002 par exemple) plus tard que les facteurs précédemment cités.

Les facteurs sociaux regroupent (F. Djellal et F. Gallouj, 2006) : les inégalités de richesse et de revenus, le degré de cohésion sociale, la stabilité politique... On peut également ajouter à ces facteurs l'action syndicale (rôle dans le partage des gains, actions en faveur ou défaveur de la productivité...).

2. La productivité et la performance dans les services

Le concept de productivité est un concept fordiste, issu de la production matérielle, qui pose donc peu de difficultés lorsqu'on a affaire à des produits standardisés. Toutefois avec la désindustrialisation et l'avènement de l'économie des services, on assiste à une remise en cause, sinon du concept de productivité, du moins de ses méthodes de mesure. En effet, on considère que les services, qui représentent plus de 70% de l'emploi et de la valeur ajoutée des pays développés, ont une faible productivité. On peut, cependant, se demander si cette faible productivité constatée pour les activités de services ne serait pas due à un problème de mesure. En effet, les méthodes traditionnelles de mesure de la productivité sont associées à des objets. Or, une activité de service n'aboutit pas à la production d'un objet tangible. On peut alors également se demander si, pour les activités de services, il faut renoncer à ce concept de productivité ou s'il faut affiner les méthodes industrielles déjà existantes.

Nous examinerons tout d'abord en quoi le concept de productivité, appliqué aux activités de services, pose problème, en rendant compte en premier lieu du paradoxe de la productivité dans les services et en second lieu des outils existants pour mesurer la productivité. Dans une deuxième partie, nous analyserons l'éclatement de la notion de produit dans les services. Nous examinerons ensuite les autres concepts de la performance existants, alternatifs à la productivité. Enfin, nous étudierons les facteurs de la productivité et ses freins.

2.1 La productivité : un concept insuffisant pour les services

Au regard des statistiques nationales concernant la productivité, nous pouvons constater que cette dernière soulève un paradoxe pour les activités de services. En effet, les niveaux absolus

de productivité pour la France apparaissent plus élevés ou équivalents à ceux des États-Unis alors que ce pays est considéré comme un leader à imiter. Ce paradoxe conduit donc à s'interroger sur la pertinence des méthodes de mesure de la productivité pour les activités de services.

2.1.1 Le paradoxe de la productivité dans les services

Dans tous les pays développés, les services représentent plus de 70% de l'emploi, de la valeur ajoutée et de la consommation. Selon les statistiques nationales des différents pays, les gains de productivité dans les services sont faibles voire nuls. Certains vont même jusqu'à considérer que le ralentissement de la croissance, dans ces pays, est lié à celui des gains de productivité, ce dernier étant dû au secteur tertiaire. En effet, selon les chiffres nationaux, les gains de productivité apparaissent plus faibles dans les services que dans l'industrie. Pour certains services, le taux de variation de la productivité apparaît même négatif. Ainsi, pour le secteur des hôpitaux, entre 1980 et 1988 aux États-Unis, le ratio nombre d'admissions par personne employée a baissé de -1,2% par an (J. Gadrey, 1996).

Le paradoxe de la productivité dans les services a été mis en évidence par J. Gadrey (1996) dans le cadre d'une comparaison entre la France et les États-Unis dans son ouvrage « Services : la productivité en question ». J. Gadrey a étudié cinq secteurs d'activités : le commerce, les hôpitaux, le transport aérien, la restauration et les assurances. Il constate, pour ces secteurs, que les niveaux absolus de productivité, calculés par les organismes nationaux, sont inférieurs ou au mieux équivalents pour les services américains comparés aux niveaux observés en France. Il observe également que les gains de productivité apparaissent plus faibles dans les services que dans l'industrie, surtout aux États-Unis, et plus faibles dans les services américains que dans les services français.

Plusieurs explications sont avancées pour expliquer les faibles performances constatées dans les services américains en matière de productivité. Ces explications sont néanmoins toutes réfutées par J. Gadrey. Ainsi l'argument de la faiblesse des salaires aux États-Unis qui impliquerait que les entreprises ne sont pas incitées à innover, est remis en cause par J. Gadrey qui rappelle que les États-Unis sont considérés comme des leaders à imiter. Or pour l'être, il faut innover. Le deuxième argument avancé est celui de la problématique de rattrapage ou de convergence. Les États-Unis étant leaders, les autres pays les imitent et tendent à les rattraper. Cette thèse suppose que les niveaux absolus de productivité soient supérieurs aux États-Unis, ce qui n'est pas vrai. La troisième cause évoquée est l'inefficience organisationnelle dans l'introduction massive des technologies de l'information dans les services. Or J. Gadrey constate que ce ne sont pas les branches les plus utilisatrices de technologies de l'information qui ont les plus mauvais résultats en matière de gains de productivité. Enfin, la dernière explication fournie, celle des efforts de recherche-développement particulièrement faibles, n'est pas vérifiée empiriquement.

Cette comparaison entre la France et les États-Unis montre bien que le concept de productivité implique des difficultés lorsque son champ d'application est celui des services. Cependant les diverses raisons évoquées sur l'écart entre ces deux pays ne remettent pas en cause le concept de productivité, ni même ses méthodes de calcul. Mais les explications (des différences) fournies ne peuvent pas être tenues pour satisfaisantes. Cependant il subsiste bien un paradoxe : on constate le leadership américain technologique et organisationnel, mais également de mauvaises performances apparentes en matière de productivité.

Un service comprend, selon J. Gadrey, trois ensembles : la logistique informationnelle qui consiste à produire, à faire circuler et à transformer des flux d'informations (commandes, enregistrement des transactions...), la logistique matérielle qui consiste à traiter des marchandises (approvisionnement, mise à disposition des marchandises...) et le service direct qui comprend tous les services directs rendus à la clientèle. En ce qui concerne les deux premiers ensembles, il y a bien une avance américaine. Les services directs, quant à eux, sont plus nombreux aux États-Unis, ce qui implique que plus de personnes sont employées pour ce troisième ensemble. Il faut donc plus de main d'œuvre aux États-Unis pour offrir un même éventail de biens, mais ce n'est pas dû à une productivité du travail plus faible, mais au fait que l'output est différent.

L'exemple du commerce, cité par J. Gadrey (1996), dans le cadre de cette comparaison entre la France et les États-Unis, est une bonne illustration. Cet auteur constate que, selon les données des institutions nationales, la productivité du travail (volume des ventes réalisées par heure de travail), dans les grandes surfaces à dominante alimentaire, est supérieure en France et qu'elle y a progressé plus vite. Toutefois, il remarque une avance des États-Unis en ce qui concerne la logistique des marchandises (avance technologique), la logistique informationnelle et le niveau de services directs rendus à la clientèle. L'écart de productivité entre les deux pays viendrait donc de ce que les statistiques usuelles ne tiennent pas compte du fait que, pour un même panier de biens vendus, le « service commercial » n'a pas la même importance. Pour prouver les différences de service direct à la clientèle et de la qualité de ce service, J. Gadrey (2002) a utilisé une grille d'analyse multicritère. Il a ainsi regroupé les critères de service et de qualité de service selon trois dimensions :

- Complexité et diversité : les services seront supérieurs si l'assortiment offert est plus large et plus profond (plus d'informations et plus de conseils pour aider les clients), ce qui est le cas aux États-Unis.
- Incertitude : fiabilité, sécurité et fraîcheur des produits mais aussi services de retour d'articles, d'après-vente... Là encore il y a une supériorité américaine.
- Temps : aux États-Unis, il y a plus de prestations de livraison à domicile, d'assistance directe en magasin, de réduction de temps d'attente aux caisses, d'heures d'ouverture très étendues...

Ainsi, aux États-Unis, on offre un éventail de services bien plus étendu (un choix de produits plus grand, des caisses plus nombreuses, ouverture du magasin plus longtemps...) pour un même panier de biens, ce qui explique qu'il faut plus de personnel pour une même quantité de biens vendus.

2.1.2 L'éclatement de la notion de produit

Comme nous l'avons déjà vu, mesurer la productivité des activités industrielles entraîne peu de difficultés car ces activités produisent des biens clairement définis et standardisés. Les difficultés d'évaluation de la productivité apparaissent avec les activités de services, où les frontières entre les catégories de services sont floues pour un même secteur. En effet, comme il n'existe pas de spécification claire du produit pour les activités de services, les méthodes de mesure de la productivité industrialistes ne sont pas adaptées et leur application est confrontée à de nombreux obstacles. C'est pourquoi les méthodes de mesure vont être remises en cause, voir même parfois une remise en cause de la validité du concept de productivité (F. Djellal, F. Gallouj, 2006).

C'est dans les années trente aux États-Unis et en Grande-Bretagne que le débat sur l'application de la productivité dans les activités de services commence. C'est à cette même période, que naîtra la « théorie des trois secteurs » : plusieurs auteurs (A. Fisher (1934), C. Clark (1940) et J. Fourastié (1949)) proposeront une répartition de la population active en trois grands secteurs (primaire, secondaire et tertiaire).

Fisher fut le premier à utiliser le terme de « secteur tertiaire ». Selon Fisher (1939), la tripartition de l'économie était devenue nécessaire pour distinguer les secteurs dans lesquels il serait intéressant d'accélérer le développement économique. Il distingue ainsi trois secteurs selon la structure de la demande (besoins primaires basiques pour la production primaire, biens non essentiels pour la production secondaire et les demandes nouvelles pour la production tertiaire) puis reprendra cette classification en 1945 pour obtenir les trois secteurs suivants :

- La production primaire : c'est le travail agricole et le travail minier qui produisent des aliments et des matières premières.
- La production secondaire : les industries de transformation.
- La production tertiaire qui correspond au « restant, un vaste ensemble d'activités consacrées à la fourniture de 'services', allant des transports au commerce, en passant par les loisirs, l'instruction et les plus hautes formes de la création artistique et de la philosophie. ».

C. Clark (1940) reprendra également une tripartition de l'économie en distinguant les activités primaires (exploitation du milieu naturel), les activités industrielles (transformation des matières premières) et les activités de services (services de consommation finale). Clark analysera la productivité dans les différents secteurs. Selon Mara C. Harvey (2000), Clark ne peut pas être classé parmi les auteurs qui ont soutenu une loi générale de faible productivité des activités tertiaires car il met en avant la forte demande pour ces activités.

Les répartitions de la population active de Fisher et Clark présentent un inconvénient majeur : il n'existe aucun critère concret, ce qui entraîne une nomenclature fluctuante (Mara C. Harvey, 2000). En 1949, dans son ouvrage « Le grand espoir du XXème siècle », J. Fourastié propose un critère pour distinguer les secteurs primaire, secondaire et tertiaire : le concept de

productivité. Il étudie les effets de l'intensité du progrès technique sur la production par heure de travail et en déduit la classification suivante :

- Le secteur primaire (agricole) avec un progrès technique moyen.
- Le secteur secondaire (industriel) à grand progrès technique.
- Le secteur qui réunit les autres activités, à savoir à progrès technique faible ou nul.

Ainsi, selon J. Fourastié, les services seraient, par nature, définis par un taux de croissance de la productivité faible en comparaison des deux autres secteurs, et plus particulièrement de l'industrie. Ce caractère naturel de la faiblesse de la productivité est remis en cause par l'évolution des économies tertiaires (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). On s'interroge en effet sur la pertinence de méthodes de mesures traditionnelles de la productivité, « jugées trop « industrialistes » et inadaptées à la nature singulière des services ». Ainsi, la productivité dans les services ne serait pas plus faible par nature mais souvent mal mesurée.

Les problèmes de mesure viennent de la difficulté à définir et à mesurer le « produit » des activités de service. En effet, comment définir le produit de l'éducation nationale, des banques, des hôpitaux ? Faut-il ainsi définir le produit de l'enseignement uniquement comme des effectifs ou des heures travaillées ? Ne faut-il pas prendre en compte les avantages de ce service sur le long terme, que ce soit sur le plan individuel (obtention de diplôme, accès à l'emploi, amélioration de la situation sociale...) ou sur le plan collectif (taux d'alphabétisation, avance technologique, capital humain,...) ? Si oui, le produit de l'éducation nationale devrait-il être envisagé à travers la production de capital humain, la sélection des meilleurs éléments, l'insertion sur le marché du travail, etc. ?

Selon la définition qu'on retient du « produit » des services, on obtiendra des résultats différents en mesurant la productivité de ces services. Dans ce cas, les comparaisons sur l'évolution de la productivité ou entre différentes entreprises peuvent être faussées car elles ne porteraient pas sur le même « produit ».

Les difficultés à définir le « produit réel » des services peuvent être imputables à deux problèmes analytiques posés par ces activités.

Le premier problème est le caractère relativement flou et instable de leur produit. En effet, leur produit est un acte et non un bien matériel (et n'a donc pas d'existence autonome). Il correspond à une opération de traitement ou de transformation et est une construction sociale qui s'inscrit de différentes manières dans le temps et dans la matière (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). Il est « donc difficile, dans bien des cas, de tracer la frontière de la prestation. ». Ainsi, pour définir un service, il faut prendre en compte les éléments suivants : son degré de matérialité, l'horizon temporel de la prestation, le système de valeur (convention de produit retenue). Ce qui est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de services publics car, comme nous l'avons déjà vu, ces derniers doivent respecter certains principes (continuité, équité, égalité).

Le second problème analytique est celui du caractère souvent interactif de la prestation de service entre le client et le prestataire. En effet, contrairement à un bien matériel qui peut être produit sans savoir qui l'achètera, la prestation de service dépend de l'utilisateur à qui elle est destinée. Celui-ci intervient donc au niveau de la production de la prestation, ce qui n'est pas

sans conséquence pour la mesure de la productivité. Cette intervention peut aussi influencer positivement ou négativement les niveaux de productivité réalisés (F. Djellal, F. Gallouj, 2006), comme, par exemple, les services financiers de La Poste qui sont confrontés à une clientèle socio-économiquement défavorisée. De même, nous pouvons citer l'exemple de l'enseignement pour lequel il y a forcément une interaction entre le prestataire et l'utilisateur. Ainsi, si l'on prend deux élèves différents qui ont suivi le même cours, ils donneront un avis divergent sur ce cours. L'interaction ici joue un rôle clé dans l'interprétation du résultat de la prestation car le service de l'enseignement n'est pas standardisé comme de nombreux autres services, tels que la médecine par exemple (P. Bonelli, 1997). C'est pourquoi, la prise en compte de la seule prestation de service n'est pas suffisante. Il faudra donc tenir compte de cette interaction dans l'évaluation de la performance puisque la participation du destinataire joue sur le résultat des services. De ce fait, le produit fini des services sera perçu différemment selon les acteurs, ce qui rend impossible une évaluation objective (C. Merlin-Brogniart, 2012). L'évaluation d'un service dépendra alors de la perception des différents acteurs : chacun aura sa propre conception de la performance. Il apparaît donc insuffisant de mesurer seulement la productivité car elle ne tient pas compte de la satisfaction du client (C. Merlin-Brogniart, 2012).

Comme nous venons de le voir, la question de la productivité dans les services est confrontée à de nombreux problèmes. Il est toutefois primordial d'y remédier car ces problèmes constituent des enjeux non seulement pour les économistes mais également pour les comptables nationaux, les responsables d'entreprise et les responsables d'administration, qui doivent veiller à l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques. C'est pourquoi, il est impératif de mieux cerner la notion de produit dans les services afin de pouvoir les évaluer correctement.

2.1.3 Une analyse plus approfondie des services et de leurs produits

Dans les services, le produit réel étant souvent difficile à saisir, l'évaluation traditionnelle peut entraîner des manipulations de l'output. Ainsi, si on reprend l'exemple de l'enseignement, l'évaluation traditionnelle se fait en considérant la quantité d'enseignement, c'est-à-dire le nombre d'heures d'enseignement dispensé. Toutefois, on peut facilement surestimer ou sous estimer la productivité de cette activité. Il suffit pour cela d'augmenter le nombre d'heures d'enseignement consommé afin de la surévaluer ou de diminuer le nombre d'heures afin de la sous-évaluer.

Tous ces problèmes posés par les évaluations classiques des organismes nationaux ainsi que les difficultés rencontrées lors des comparaisons internationales ont conduit à s'interroger sur la fiabilité de ces résultats et comparaisons. Ces comparaisons, en effet, ne semblent pas porter sur les mêmes grandeurs. C'est pourquoi, une analyse plus approfondie des services semble intéressante.

a) Définition d'un service

Pendant longtemps, les services n'ont été définis qu'à partir de trois critères : leur immatérialité, leur immédiateté, c'est à dire comme des produits consommés en même temps qu'ils sont produits (non stockables) et par leur interactivité entre le prestataire et l'utilisateur (Hill 1977, Smith 1776, J.-B. Say 1848, Dunoyer 1845). Toutefois, même si ces caractéristiques nous apportent des éclaircissements intéressants, elles ne sont malheureusement pas suffisantes pour définir de manière satisfaisante le monde diversifié des services ni pour fournir une définition et une méthode de mesure de l'output des services.

Plusieurs économistes se sont alors penchés sur ce problème pour apporter une définition plus complète des activités de services. L'une de ces définitions est donnée par T. P. Hill en 1977. Elle énonce que « un service peut être défini comme un changement d'état d'une personne, ou d'un bien appartenant à un agent économique quelconque, changement qui est réalisé par un autre agent économique avec l'accord préalable du premier agent ». Cette approche permet d'envisager le service comme processus et permet également de distinguer les différents agents économiques impliqués dans ce processus. Cette définition sera critiquée par P. Zarifian (2002) qui lui reproche de réduire le service à un changement physique ou mental alors qu'il est également une production de valeur économique. Il faut aussi tenir compte de la validité sociale du produit. Il propose une double approche de la valeur de service : une approche à partir des effets (le destinataire doit juger valable et positif les effets du service) et une approche à partir des ressources (les ressources doivent être organisées de manière la plus efficace possible). En ce qui concerne la nature du jugement sur les effets, il prend en considération quatre types de jugement : le jugement d'utilité (produire des effets utiles à l'activité du destinataire), le jugement de justice (principe d'égalité d'accès, ce type de jugement est surtout présent dans les activités de services publics), le jugement de solidarité (questions relatives à l'intégration sociale, à la qualité de vie collective...) et le jugement esthétique.

La définition de Hill est complétée par celle de J. Gadrey (1996), appelée triangle des services, qui est la suivante : « un service est une opération, visant la transformation d'une réalité C possédée ou utilisée par un client ou usager B, et réalisée par un prestataire A à la demande de B (et souvent en interaction avec B), mais n'aboutissant pas à un produit final susceptible de circuler économiquement indépendamment de C ». Le résultat d'un service est alors une transformation et non pas un objet comme cela est le cas dans l'industrie. L'avantage de cette définition est qu'elle permet de distinguer l'utilisateur B et le support C, qu'elle spécifie la nature de la réalité C et de sa transformation et qu'elle prend en considération les situations, fréquentes dans les services, d'interaction entre le prestataire et l'utilisateur.

Dans cette définition, le prestataire peut être public ou privé, un individu ou une organisation. Le client ou usager peut être des ménages, des individus, des entreprises et organisations ou des collectivités. Il existe quatre grandes catégories de réalités C :

- Des biens (objets) ou des systèmes matériels possédés par B et que A doit réparer, transporter, protéger, entretenir...

- Des informations codées, standardisées que A doit transférer, gérer, traiter, valoriser pour le compte de B : cela peut être de l'argent, des symboles monétaires ou des titres de propriété détenus par A.
- L'individu B lui même dans certaines de ses dimensions : dimensions corporelles (santé, entretien physique, transport), intellectuelles (formation, culture), relationnelles (communication, loisirs, informations), de localisation spatiale...
- Des organisations et leurs savoirs collectifs, compétences et structures organisationnelles que A doit analyser, améliorer, à la demande de B et souvent avec sa participation.

Ainsi, une prestation de service peut être envisagée comme la combinaison de différentes fonctions ou opérations de traitement ou de résolution de problèmes relatifs à chacun de ces supports (J. Gadrey, 1996) : des opérations ou fonctions « matérielles », des opérations ou fonctions « informationnelles », des opérations de service en contact ou relationnelles et des opérations ou fonctions « cognitives » ou « méthodologiques ». Selon J. Gadrey, ces quatre fonctions se retrouvent dans toutes les activités tertiaires à des degrés plus ou moins importants selon le temps et l'espace. La question de la productivité doit alors être envisagée sous des angles différents en fonction de la nature des opérations concernées, et en fonction de la composante dominante pour un produit donné.

Selon J. Gadrey (1996), quatre étapes sont nécessaires pour analyser les résultats des activités de services :

- Une fois l'unité de production étudiée fixée, il faut spécifier la nature de C ainsi que la quantité des réalités diverses qui composent C.
- Il faut se demander quelles sont les opérations ou transformations effectuées sur C, et également comment les évaluer. Afin de pouvoir réaliser cette étape, il faut une classification des transformations pour pouvoir construire un indice des variations de l'output direct et il faut pondérer les transformations si elles sont diverses, après les avoir regroupées dans des catégories aussi homogènes que possibles, pour avoir une évaluation en terme réel de la hausse ou baisse du volume des transformations faites.
- Il faut intégrer l'importance ou l'intensité des services fournis par type de cas pour un niveau identique de complexité des cas. Si on prend l'exemple du transport aérien, l'indicateur classique est la distance moyenne parcourue par passager mais cet indicateur ne montre pas les différences de produit. En effet, un vol plus long exige relativement moins de personnel par passager/kilomètre.
- Il faut prendre en compte les effets à moyen et long termes des services. Les transformations directes ont en général des effets ultérieurs.

On peut également prendre en considération que les activités de services possèdent la caractéristique d'exister dans un contexte d'incertitude, cette dernière provenant notamment d'une asymétrie d'information (G. Akerlof, 1970). Cette incertitude est liée à la « relation de service », à savoir aux rapports humains et sociaux entre les différents acteurs de la prestation de service (F. Jany-Catrice, 2012). Cette incertitude peut porter sur quatre points (C. Merlin, 2006) :

- « L'objet » de l'activité de service car « la « réalité » du service n'existe pas avant l'acte de prestation ». Même une fois la prestation réalisée, il est encore parfois difficile d'identifier le produit.
- La qualité de la prestation : en effet le service rendu n'existe pas avant la transaction, il existe donc une incertitude sur la qualité de la prestation qui sera rendue.
- L'usage qui sera fait du service : on ne sait pas l'usage que fera le client du service rendu, ce qui est valable pour le prestataire lui-même.
- La contribution des acteurs : on ne connaît pas la contribution des acteurs du service à sa réalisation.

Il existe un contexte d'incertitude car les résultats d'un service ne sont connus qu'après la prestation de service à plus ou moins long terme (C. Merlin-Brogniart, 2011). C'est, par exemple, le cas pour l'enseignement car l'usager peut assimiler la prestation au cours du temps.

b) Distinction produit direct/produit indirect

Si on examine les effets attendus des activités de services, on remarque que, pour la plupart d'entre elles, les effets se situent et s'évaluent à deux niveaux. Ainsi, selon l'horizon temporel envisagé, on peut retenir deux représentations des « produits » ou « effets du service » : le produit direct (ou immédiat) et le produit indirect (ou médiat) (J. Gadrey, 1996). On peut également parler d'output et d'outcome, ce dernier correspondant au résultat à long terme.

Le produit direct ou immédiat à court terme correspond à la quantité de prestations consommées. C'est le moment où le prestataire exerce son activité sur le support de service. Il s'agit de la prestation même, sans tenir compte des effets à long terme qu'elle peut provoquer. Le produit indirect ou médiat apparaît lorsque l'on prend en compte les effets éventuels à long terme du service mais également lorsqu'on tient compte des autres facteurs qui peuvent intervenir, tels que l'environnement, les caractéristiques de l'usager et sa capacité à tirer bénéfice du service immédiat. On considère alors les effets à long terme sur les bénéficiaires mais également sur les prestataires et la société. Par exemple, pour la recherche fondamentale, le produit direct peut être exprimé en termes de publications accessibles au public et le produit indirect peut être représenté par les éventuelles réutilisations des résultats publiés (J. Gadrey, 1996).

A la lueur de cette distinction, il apparaît que les mesures traditionnelles de la productivité ne s'intéressent qu'au produit direct et font abstraction totale des effets indirects du service, qui tiennent pourtant une place importante pour les consommateurs. Si ces effets étaient pris en compte dans les mesures de productivité, cela modifierait le poids du secteur des services dans la productivité totale de l'économie. Il apparaît donc que des méthodes raffinant celles qui existent ou que de nouvelles méthodes alternatives sont nécessaires à moyen et long terme. À court terme, il faut corriger les interprétations des mesures de productivité, car, sans

cela, l'exploitation des chiffres donnés par les organismes nationaux doit se faire avec prudence et en tenant compte que seul le produit direct est utilisé.

c) Les différents mondes de produits

Selon F. Djellal et F. Gallouj (2006), les « produits » des services peuvent être décomposés en plusieurs ensembles : les « mondes » de produits. En s'inspirant des travaux de Boltanski et Thévenot (1991), ils vont considérer que les services et notamment les services administratifs peuvent être définis et évalués selon des critères de justification différents, qui correspondent aux cinq mondes suivants :

- Le monde industriel et technique dont les modes principaux de qualification et d'évaluation des produits sont les volumes, les trafics et les opérations techniques.
- Le monde marchand et financier qui envisage le « produit » en termes de valeur, d'opérations monétaires et financières.
- Le monde relationnel ou domestique qui valorise les relations interpersonnelles, l'empathie et les liens de confiance consolidés au cours du temps, et qui accorde une importance centrale à la qualité des relations dans l'évaluation du produit.
- Le monde civique : celui des relations sociales fondées sur le souci de l'égalité de traitement, de l'équité et de la justice.
- Le monde de l'innovation (celui de la créativité ou de l'inspiration).

Il faut alors tenir compte de ces différents « mondes » de produits dans l'analyse des services. En effet, selon F. Djellal et F. Gallouj, si on prend en compte ces différents mondes de produits, on peut alors considérer qu'il existe plusieurs types de performances, selon les familles de critères de définition et d'évaluation privilégiées : performance industrielle et technique (privilégiant les évaluations de volumes, de trafics), performance marchande et financière (privilégiant les opérations monétaires et financières), performance relationnelle (relative aux liens interpersonnels), performance civique (relative à l'égalité, l'équité, la justice), performance d'innovation (relative à la conception et à l'introduction de projets innovants).

2.1.4 Les limites des méthodes de mesures traditionnelles

Il existe diverses méthodes traditionnelles de mesure de la productivité. Même s'il existe des différences entre les pays en ce qui concerne les procédures de collecte des données et donc, des méthodes d'évaluation, les résultats font l'objet de comparaisons internationales.

En ce qui concerne les activités de services, nous nous intéresserons à la productivité du travail en raison du rôle important joué par le facteur travail dans ces activités. Pour déterminer la productivité d'une activité, nous avons besoin de deux données qui constituent le ratio de la productivité : d'abord il faut déterminer la quantité de produit résultant de l'activité en question, qu'on rapporte ensuite à la quantité de travail utilisée pour accomplir ce

travail. Appliquer ce ratio aux services pose de nombreux problèmes, notamment pour la définition et l'évaluation du numérateur, c'est-à-dire de l'output. Toutefois le dénominateur pose lui aussi quelques problèmes. Le travail peut, en effet, être évalué de différentes façons. Les résultats seront ainsi différents si on prend le nombre de personnes employées ou le nombre d'heures de travail (A. Wölfl, 2005). Il existe des différences entre les définitions et les procédures de collecte des données pour estimer le facteur travail, ainsi que pour le mesurer, en particulier entre les différents pays. De plus, il faut noter que le secteur des services se caractérise plus par des horaires irréguliers, du temps partiel ou de travailleurs indépendants que le secteur de l'industrie (A. Wölfl, 2005). De même les méthodes de traitement des professions libérales et indépendantes ne sont pas harmonisées. C'est pourquoi, selon A. Wölfl, des ajustements paraissent nécessaires pour comparer les différents secteurs, bien que cela ne lui semble pas encore possible en raison du manque de données disponibles.

Dans beaucoup de cas, pour évaluer le produit d'une activité de service, on recourt à la « méthode générale des comptes à prix constants » (Jean, Gadrey, 1996). Cette méthode consiste à utiliser la valeur ajoutée pour évaluer le produit de l'activité de service : on retranche du volume statistique de la production le volume statistique des consommations intermédiaires. Cette méthode a l'avantage de prendre en compte le fait que la prestation de service apporte de la valeur. Toutefois, elle pose problème, dans la mesure où il devient délicat de remédier à l'hétérogénéité entre le volume produit et les consommations intermédiaires (J. Gadrey, 1996).

Une autre méthode consiste à déflater la valeur produite par un indice tel que l'indice général des prix, celui des salaires ou des effectifs de la branche en question ou encore un indice des prix d'une activité industrielle liée à l'activité de service pour laquelle on cherche à déterminer la productivité. Toutefois, J. Gadrey (1996) constate que l'adoption de telles démarches conduit à des résultats surprenants : si on considère une branche qui réalise des gains de productivité et qui choisit de baisser ses prix, et si on déflate la valeur produite par l'indice des prix, alors cela revient à ne pas enregistrer statistiquement ces gains de productivité voire à considérer qu'il y a eu une baisse de la productivité. Il est également difficile de distinguer les effets de prix qui sont attribuables à des variations de la qualité ou de la composition des services et des variations de prix purs, et de prendre ces variations en considération dans l'indice des prix (A. Wölfl, 2004).

On peut également affronter des situations où le rapport serait toujours constant (J. Gadrey, 1996). Ainsi, la déflation par l'indice des salaires peut amener à un rapport constant car cela revient, dans certaines branches, à utiliser à peu près la même variable au numérateur et au dénominateur : on peut avoir une valeur ajoutée composée en grande partie des salaires de la branche, comme dans le conseil (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). De même, si on identifie les effectifs d'une branche à l'output alors cela revient à utiliser la même variable au numérateur et au dénominateur (J. Gadrey, 1996). Avec cette méthode, on obtient une productivité qui est en permanence constante pour un certain nombre de services.

Dans d'autres situations, on cherche à repérer, dans l'activité de service étudiée, des opérations de service plus ou moins codifiées (J. Gadrey, 1996). Ces opérations vont alors

servir, dans les cas où cela est possible, de base d'évaluation des services de la branche en question. S'il est difficile de définir des actes dénombrables statistiquement, il existe une solution alternative : la prise en compte du nombre de personnes bénéficiaires du service. Une fois encore, ces méthodes présentent des limites (J. Gadrey, 1996). Pour pouvoir appliquer la première méthode, il faut être capable d'isoler une opération qui soit suffisamment représentative de l'ensemble des résultats. La seconde méthode, quant à elle, considère que le produit d'un service ne correspond qu'au nombre de clients ou d'utilisateurs et ne prend pas en compte les fluctuations (améliorations ou dégradations) de qualité du service.

Selon A. Wölfl (2005), ces erreurs de mesure auront des incidences non seulement sur la croissance de la productivité de la branche de services considérée mais également sur la croissance de la productivité d'autres secteurs et de l'économie toute entière. Selon A. Wölfl, ces erreurs interviennent de deux façons :

- Si le service est destiné à la demande finale, ces erreurs ne porteront que sur le taux de croissance de la productivité de la branche.
- Si le service est principalement destiné à la consommation intermédiaire, les erreurs de mesure auront des effets sur les secteurs qui utilisent ces biens intermédiaires. De ce fait, si la production réelle du service est sous-estimée, son augmentation se traduira par une plus forte croissance de la valeur des biens intermédiaires utilisés par d'autres secteurs et, par conséquent, « toute choses égales par ailleurs, la croissance de la productivité est donc plus limitée dans ces secteurs » (A. Wölfl, 2005).

Il peut alors sembler que les erreurs de mesure vont surtout jouer sur le poids relatif de la contribution des différents secteurs à la croissance de la productivité globale et que la part de certains services peut être sous-estimée (A. Wölfl, 2005).

L'adoption des différentes méthodes de mesure de la productivité conduira sans doute à considérer que la productivité dans les services est faible, et renforcera l'idée selon laquelle il existe un écart structurel de la croissance de la productivité entre les secteurs secondaire et tertiaire.

2.2 Les solutions alternatives ou complémentaires au concept de productivité

La productivité appliquée aux activités de services présente de nombreuses difficultés, car elle ne tient pas compte de toute la diversité du monde des services. Ainsi, pour plusieurs auteurs (A. Bourguignon 1997, D. Bessire 1999), il faut prendre en compte les systèmes de valeurs dans l'évaluation de la performance mais ces auteurs soulignent toutefois que les notions de créations de valeurs et de performance ne sont pas clairement délimitées. Selon Bessire, l'évaluation est composée de trois dimensions (A. Ragainne, 2007) :

- Une dimension politique qui est une dimension subjective parlant « en termes de préférences, de principes directeurs d'ordre général et qualitatif, de missions à accomplir, de vocation ou d'identité ». Elle exprime le « pourquoi » des choses.
- Une dimension stratégique (ou rationnelle) qui représente « le comment » des choses et traduit le déploiement des intentions dans l'espace et le temps ».

- Une dimension économique faisant référence aux ressources consommées, aux objectifs et au respect de ces objectifs. Il s'agit ici d'une dimension objective.

Le concept de productivité n'est évidemment pas le seul qui existe pour évaluer les performances d'une organisation publique ou privée. La performance peut ainsi être représentée par le concept d'efficacité. Toutefois, l'approche qui paraît la plus judicieuse concernant les services est l'analyse multicritère.

2.2.1 Le concept d'efficacité

Un autre concept clé pour évaluer la performance est celui de l'efficacité. Ce concept a été analysé par R. Hall dans son ouvrage « Organizations : Structures, Process and Outcomes » (paru en 1972 pour la première, réédité en 1991 pour la cinquième fois). Cette analyse fut ensuite reprise par J. Gadrey (1996). R. Hall s'intéresse à l'efficacité organisationnelle, qui est, selon lui, un concept complexe et contradictoire. R. Hall énonce qu'on ne peut pas qualifier les organisations d'efficaces ou non mais que l'on peut repérer différentes formes d'efficacité, souvent contradictoires, en fonction de buts, de ressources ou de critères divers. R. Hall analyse les principaux modèles d'efficacité organisationnelle dont les trois principaux sont le goal model, le participant-satisfaction models et l'approche de Perrow. R. Hall complètera ces modèles par sa propre synthèse : le modèle contradictoire.

Dans le goal model, l'efficacité est mesurée au regard d'objectifs. Il faut déterminer le degré selon lequel une organisation atteint ses objectifs. L'efficacité est alors l'aptitude à réaliser les intentions initiales. Par exemple, pour la construction d'une autoroute, lorsqu'on mesure la productivité, on calcule le prix de revient du kilomètre tandis que l'efficacité se mesure en diminution du temps de trajet, baisse des coûts de transport, chute du nombre d'accidents de la circulation (A. Labourdette, 1998). Toutefois, R. Hall considère que ce modèle se heurte à deux problèmes. Tout d'abord, il considère que les objectifs de l'organisation n'existent pas comme réalité objective. Les buts officiels ne concordent que rarement avec les objectifs poursuivis car ces derniers varient selon les groupes internes à l'organisation et changent avec le temps en fonction de l'environnement, de la concurrence, des coalitions avec de nouveaux agents... Les objectifs diffèrent également entre eux selon leur horizon temporel, c'est-à-dire selon s'ils sont des objectifs de court terme ou des objectifs de long terme. Le second problème est celui de l'évaluation des résultats. Pour ce second problème, R. Hall cite Hannan et Freeman (1977) pour expliquer pourquoi l'évaluation des résultats pose problème. Les difficultés portent sur la détermination de l'horizon temporel de l'évaluation : il faut distinguer les effets de l'action propre et les effets d'événements externes qui interviennent, tels que la qualité des inputs, le rôle des clients...

Selon J. Gadrey, « les ambiguïtés relatives à la conception et à l'évaluation des résultats sont les mêmes, du point de vue de leur essence théorique, que celles qui concernent la définition des objectifs. ». Dans les deux cas, le produit est une construction sociale, qu'il soit représenté comme objectif ou résultat, car les incertitudes sur l'horizon temporel, sur les effets de

l'action de l'organisation et des influences directes ou indirectes de l'environnement interviennent dans les deux cas.

Dans le participant-satisfaction model, l'efficacité est analysée en termes de satisfaction éprouvée à l'égard de l'organisation par ses membres. Pour estimer l'efficacité dans ce modèle, on s'intéresse au jugement que les membres portent sur la qualité de leur organisation, sur la coopération qui y règne et sur les rétributions diverses qui leur sont fournies par l'organisation. Le problème est que ce modèle ne tient pas compte des effets externes des actions ni du jugement des clients sur l'efficacité de l'organisation qui les sert.

Dans son approche, effectiveness for whom, Perrow propose deux approches de l'efficacité : l'analyse des dysfonctionnements graves et la « revelatory analysis » que J. Gadrey traduit par « l'analyse du système d'action concret et des stratégies des acteurs internes et externes ». Dans ce modèle, l'efficacité doit alors être pensée en fonction des divers destinataires qui attendent des outputs différents.

R. Hall complète ces approches par sa synthèse, le modèle contradictoire, dans laquelle il propose une grille de lecture des différentes formes d'efficacité que l'on peut associer à une organisation. Cette grille se base sur quatre principes, repris par J. Gadrey (1996) de la façon suivante :

- Les organisations sont confrontées aux contraintes environnementales qui sont multiples et souvent conflictuelles.
- Les organisations ont des objectifs multiples et contradictoires, associés à des jeux de pouvoir internes et externes.
- Les organisations fonctionnent sous l'influence de groupes d'acteurs externes et internes qui sont en concurrence. Il s'agit des membres de l'organisation, des clients, des individus qui subissent les effets de l'activité de l'organisation...
- Les organisations ont des horizons temporels multiples et conflictuels.

Toutefois, pour évaluer l'efficacité dans les organisations de services, on se retrouve confronté aux mêmes difficultés que pour mesurer la productivité. Ainsi, l'absence de standardisation des problèmes et traitements et la dimension relationnelle de la prestation posent toujours des problèmes. Une autre difficulté, pour évaluer la performance, est la question de l'horizon temporel du jugement sur le produit et sur l'efficacité : faut-il privilégier la performance à court terme ou celle à long terme ?

Même si le concept d'efficacité semble être une option alternative intéressante au concept de productivité dans les services, il présente également des difficultés. Une autre option est envisageable pour mesurer la performance dans les activités de services : l'évaluation multicritère.

2.2.2 L'analyse multicritère

Comme nous l'avons déjà vu, les produits des services peuvent être associés à différents mondes, et, par conséquent, il est alors également possible de distinguer plusieurs types de performances (industrielle et technique, marchande et financière, relationnelle, civique et d'innovation). De plus, la question des performances dans les services peut être considérée selon des horizons temporels différents : à court terme et à long terme. En tenant compte de ces deux points, on peut alors envisager une grille multicritère de l'évaluation de la performance dans les services.

Tableau 6 : Une grille multicritère d'analyse du produit et de la performance des services

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)					
<i>Performances relatives au produit direct</i>					
Produit indirect (long terme)					
<i>Performances relatives au produit indirect</i>					

Source : F. Djellal et F. Gallouj (2006), *La productivité dans les services administratifs*.

Ainsi, selon F. Djellal et F. Gallouj (2006), ce tableau « met en évidence dix conceptions différentes de la performance, qui peuvent se renforcer mutuellement ou au contraire être contradictoires ou le devenir à partir d'un certain seuil. ».

Pour illustrer cette grille, dans le cas des services marchands, F. Djellal et F. Gallouj ont repris un exemple cité par J. Gadrey (1996), qui avait pris le cas d'une compagnie d'assurance. Le produit des assurances est, en effet difficile à définir. La grille multicritère permet de prendre en compte les différents produits directs offerts par les compagnies d'assurance et également les effets à long terme de la prestation de services. Cette grille met en évidence sept conceptions de la performance.

Tableau 7 : Le cas de l'assurance

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel	Monde civique
Produit direct (court terme)	« volume » de sinistres, « volume » de contrats (par groupes homogènes de cas).	Primes, indemnités versées...	Qualité des relations directes entre agents et clients (relations commerciales, relations avec les experts...)	Refus d'aller trop loin dans la recherche d'informations privées sur les assurés (santé, antécédents...)
<i>Performances relatives au produit direct</i>	Productivité technique ; capacité de traitement plus rapide des opérations techniques, de règlement plus efficace des sinistres, réduction des délais et des taux d'erreur...	Croissance du montant des primes, amélioration du rapport sinistres/primes, du rendement des placements à court terme.	Amélioration des indicateurs de satisfaction de la clientèle à l'égard de la relation de service.	Proportion de contrats où la compagnie accepte de prendre des risques supplémentaires pour des motifs civiques ou de non discrimination.
Produit indirect (long terme)	Concepts peu pertinents, sauf peut être pour évaluer l'incidence de l'assurance sur les performances techniques des entreprises assurées et donc sur la croissance économique, sur l'innovation.	Stabilité et sécurité financière (des clients, de la compagnie)	Fidélisation de la clientèle.	Péréquation des tarifs, par exemple entre les générations ou catégories sociales (le « modèle rhénan » de Michel Albert).
<i>Performances relatives au produit indirect</i>		Indicateurs de rendements financiers à long terme de la compagnie. Contribution de l'assurance à la santé financière des clients et à celle de l'économie.	Réduction du turnover des clients.	Maintien d'une forme de solidarité financière, par la mutualisation intercatégorielle ou intergénérationnelle des risques.

Source : F. Djellal et F. Gallouj (2006), *La productivité dans les services administratifs*.

L'analyse multicritère permet d'aller au-delà des mesures traditionnelles de productivité : avec ce type de grille, on ne s'intéresse plus seulement au produit mais on tient également compte de la relation de service (C. Merlin-Brogniart, 2011). En effet, une activité de service est une coproduction entre le prestataire et le destinataire, ce qui aura un impact sur le résultat du service et donc sur sa performance.

Elle croise les critères de justification des acteurs avec les résultats des services qu'ils soient médiats ou immédiats (C. Merlin-Brogniart, 2011). Cette analyse permet donc d'obtenir l'évaluation du service par tous les intervenants à la prestation et de tenir compte des différentes dimensions de la durabilité des services grâce à une approche de la performance de long terme (C. Merlin-Brogniart, 2011).

Il existe trois types de durabilité des services :

- La durabilité économique : un service doit satisfaire les exigences de la production présentes et futures. On peut ainsi trouver des actions préventives (qui se rapportent aux processus de production ou à la prestation de service) et des actions curatives (pour aider les entreprises en difficultés par exemple).
- La durabilité sociale : le service doit générer des interactions sociales et de l'équité sociale sur le long terme. Cette dimension est liée au caractère interactif des services. En effet, généralement, le destinataire du service participe à la prestation de service, ce

qui nécessite une rencontre physique entre le destinataire et le prestataire. De ce fait, les services génèrent du lien social (C. Merlin-Brogniart, 2012).

- La durabilité écologique : le service ne doit pas ou peu contribuer à la dégradation de l'environnement, c'est-à-dire éviter une surexploitation des ressources non renouvelables et de produire trop de déchets, ainsi que réaliser des investissements pour trouver des substituts aux ressources non renouvelables utilisées (Conseil d'analyse économique, 2010). Les entreprises peuvent par exemple mettre en place des indicateurs de développement durable.

L'analyse multicritère permet de tenir compte de ces différentes durabilités. Ainsi, la durabilité économique des services se retrouvent notamment dans le monde industriel et technique et dans le monde marchand et financier avec des indicateurs de productivité et d'efficacité économique. Mais elle se retrouve aussi dans le monde relationnel (durabilité des engagements réalisés) et dans le monde l'innovation (amélioration de la prestation de service en général) (C. Merlin-Brogniart, 2011). La durabilité sociale se retrouve notamment dans le monde civique (création de lien social par exemple). Pour la durabilité écologique, il semble que ce soit le monde industriel et technique qui représente le mieux la consommation d'énergie et de ressources bien qu'il ne prenne pas en compte toutes les dimensions de cette durabilité (C. Merlin-Brogniart, 2012).

2.3 Les déterminants de la productivité et de la performance

Les facteurs de productivité cités précédemment sont également valables pour les activités de services. On retrouve ainsi les facteurs organisationnels (l'organisation du processus de production, le climat social, l'effort et l'intensité au travail...) et aussi les facteurs humains (la qualité de la main d'œuvre, la formation, l'apprentissage, l'amélioration des compétences...). De même, la recherche et le développement jouent eux aussi un rôle important dans les activités de services. On cherche par exemple à améliorer la qualité du service ou sa rapidité d'exécution, ce qui est crucial car les entreprises produisant des services sont elles aussi soumises à la concurrence. Elles cherchent donc à être les meilleures afin de capter la clientèle ou de garder la clientèle déjà acquise.

Un facteur de productivité, qui joue notamment sur les activités de services, est apparu récemment : l'efficacité des investissements en technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que l'impact de ces technologies. La diffusion des TIC permet une amélioration technologique continue et rapide qui peut entraîner des gains de productivité importants, par substitution aux autres facteurs de production dans les secteurs utilisateurs de TIC et par un impact sur la productivité globale des facteurs dans les secteurs producteurs de ces technologies. L'utilisation des TIC permet, en effet, d'innover en élargissant la gamme de produits, en personnalisant les services offerts... Elle permet également de baisser les coûts de transaction.

L'effet des TIC sur la productivité semble aujourd'hui reconnu mais cela n'a pas toujours été le cas. Ainsi, R. Solow (1987) avait soulevé un paradoxe, appelé le paradoxe de Solow, selon

lequel les ordinateurs se retrouvaient partout sauf dans les données de productivité. Ce paradoxe est resté valide tout au long des années 1980 et au début des années 1990 où la diffusion des TIC ne semblait pas avoir d'impact sur la productivité. Toutefois, cela était surtout dû au fait que certains effets n'étaient pas pris en compte. Les TIC permettent d'offrir plus de personnalisation, de différenciation et d'innovation dans les services fournis mais ces effets étaient difficiles à saisir pour les statistiques. Ainsi, par exemple, les guichets automatiques des banques n'étaient pas comptabilisés comme une amélioration de la qualité des services financiers. Le manque d'impact pouvait aussi s'expliquer par le fait que les effets des TIC ont mis du temps à se faire sentir.

L'ordinateur est aujourd'hui omniprésent mais l'utilisation des TIC se concentre surtout dans le secteur des services et quelques secteurs manufacturiers (McGuckin et Stiroh, 2001, cités par D. Pilat, F. Lee et B. Van Ark en 2002). Selon le BEA (Bureau of Economic Analysis, 1998), pour les services, les plus gros investisseurs relatifs dans le matériel des TIC sont les services de transport, le commerce de gros, les services financiers, les assurances et les services aux entreprises.

Selon l'étude de G. Cette, Y. Kocoglu et J. Mairesse (2002 et 2004), la contribution des TIC s'est fortement accélérée ces dernières années (c'est-à-dire sur la période 1995-2002 selon leur étude) et elle a presque doublé de la première à la seconde moitié de la décennie 1990. Cette contribution de la diffusion des TIC à la croissance de la productivité est inégale selon les pays. Ainsi, G. Cette, Y. Kocoglu et J. Mairesse (2004) avancent que la contribution des TIC est inférieure en France comparée aux États-Unis. De même, concernant la contribution des effets de substitution entre capital TIC et travail aux gains de productivité, la France, l'Italie et le Japon forment un groupe où les résultats sont comparables mais ces trois pays sont derrière les États-Unis où la contribution à la croissance est supérieure. Au milieu de ces deux groupes se trouve un autre groupe de pays composé de l'Australie, la Finlande, le Royaume-Uni et le Canada.

3. La productivité et la performance dans les services publics

Une nouvelle épreuve pour le concept de productivité est son application aux services publics administratifs. En effet, en raison des spécificités de ces services, évaluer leur performance est un exercice délicat. La productivité de ces services est considérée comme faible, ce qui serait dû à un manque d'incitation à la performance, les administrations, ainsi que les fonctionnaires, bénéficiant d'un statut protégé et n'étant pas soumis à la concurrence.

La question de la performance dans les administrations publiques présente des enjeux importants pour les responsables des administrations qui doivent veiller à ce que les ressources publiques soient utilisées efficacement. Cette question a d'ailleurs été relancée récemment avec la LOLF (la loi organique relative aux lois de Finances), qui modifie la manière de gérer le budget de l'État. Ce dernier est orienté vers des objectifs de performances. Le débat a également été relancé avec les SMR (stratégies ministérielles de réformes). Chaque ministère français est obligé d'élaborer des stratégies visant à augmenter la productivité dans son service, et de les présenter, chaque année, au Parlement.

La question de la productivité est donc au cœur de nombreux débats. L'intérêt pour cette question peut s'expliquer par l'importance du rôle des services publics. En effet, ces services représentent une part importante de la richesse et de l'emploi dans les pays développés. De plus, ils sont essentiels pour le bon fonctionnement de la société. Ainsi, la société a besoin des services de santé, des infrastructures de transport, de la police, de la justice...

3.1 L'évaluation des services publics : la productivité, un concept insuffisant

Plusieurs raisons théoriques sont avancées, par les économistes (Olson, 1973 ; Vanoli, 1983), pour soutenir le fait que l'évaluation de la production des services publics non marchands est problématique. Toutefois, selon C. Le Pen (1986), ces raisons semblent contestables.

Le premier argument avancé est celui du caractère collectif des consommations publiques. En effet, la taille du groupe des bénéficiaires est indéterminée car la consommation d'un individu ne fait pas baisser celle des autres. Mais cet argument n'implique pas, selon C. Le Pen (1986) que la quantité produite soit, elle aussi, indéterminée.

Le second argument est celui de la confusion qui existe entre les processus de production et de consommation. Pour réfuter cet argument, C. Le Pen cite l'exemple de l'armée : le produit existe même s'il est difficilement quantifiable. La collectivité, en effet, consomme l'accroissement de sécurité extérieure, le renforcement du poids intérieur du pays... Il existe donc bien des produits qui sont distincts de l'activité des forces armées.

C. Le Pen (1986) soutient donc qu'il est possible d'évaluer la production des services publics non marchands, et selon lui, l'action publique peut être évaluée à trois niveaux :

- Sa conformité par rapport aux intentions des décideurs.
- Sa correspondance avec les souhaits de la collectivité.
- Par le rapport entre les moyens mis en œuvre (en particulier le travail) et la production, c'est-à-dire par la productivité.

Nous verrons tout d'abord comment la productivité est mesurée dans les activités de services publics puis nous évoquerons les difficultés rencontrées. Nous verrons également qu'il faut tenir compte des spécificités des services publics pour évaluer leur performance.

3.1.1 Les mesures de la productivité

Les mesures traditionnelles de la productivité dans les services publics non marchands ne sont pas appropriées. Les comptabilités nationales évaluent la production publique non marchande par son coût de production. De ce fait, les mesures traditionnelles de la productivité, telles que la valeur ajoutée rapportée aux nombres d'employés ou aux nombres d'heures travaillées, ne peuvent être utilisées pour ces services. C'est pourquoi des méthodes de substitution sont utilisées, l'évolution de la productivité est, dans ce cas, calculée soit à partir du rapport d'indicateurs d'input et d'output, soit par le calcul du prix relatif des biens et services publics (C. Le Pen, 1986). Toutefois ces méthodes mesurent plus l'activité que la productivité. Selon C. Le Pen, les approches économétriques apparaissent comme une option intéressante pour

mesurer la productivité dans les services publics non marchands car elles permettent, notamment, de se focaliser sur les résultats et non sur l'activité.

Pour évaluer la productivité dans les services publics, les méthodes indicielles sont souvent utilisées bien que les indices utilisés soient contestables (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). Ainsi, pendant longtemps, l'output était mesuré par l'input en raison d'un manque de prix et d'indicateurs de volume. Cette méthode est bien évidemment contestable car, comme nous l'avons déjà souligné, cela revient à utiliser la même variable au numérateur et au dénominateur. C'est pourquoi, on cherche désormais à évaluer la productivité à l'aide d'indicateurs de produits plus directs, ce qui est notamment recommandé par les institutions internationales telles que l'OCDE (1999), Eurostat (2001), la Commission européenne... (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). Toutefois, l'utilisation de ces indicateurs, ou tout du moins les essais pour les utiliser, restent rares au niveau national.

Les méthodes par enveloppement, et notamment la méthode DEA, sont également beaucoup utilisées dans les services publics, car elles ne nécessitent pas de données sur les prix. Elles ne s'intéressent qu'aux quantités d'inputs et d'outputs (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). Ces méthodes sont particulièrement utilisées dans les domaines de la santé et de l'éducation.

3.1.2 La prise en compte des spécificités des services publics

Pour évaluer la performance des services publics, il faut tenir compte de leurs spécificités. Les services publics sont des services, c'est pourquoi toutes les caractéristiques techniques propres aux services, évoquées précédemment, s'appliquent également à eux. De plus, la nature publique de ces activités va ajouter d'autres caractéristiques. On peut donc se demander quelles seront les conséquences sur la définition et la mesure de la productivité et de la performance. En effet, ces spécificités des services publics auront des conséquences sur l'évaluation de la productivité, qui rendront difficile l'application des méthodes de mesure traditionnelles pour ces activités.

a) Les spécificités propres aux services

Les services publics étant des services, la principale difficulté revient à définir et mesurer le produit ainsi que tous les moyens mis en œuvre pour l'obtenir. En effet, comme pour les autres services, l'output des services publics est flou, et, par conséquent, difficile à définir et à mesurer. Ainsi, pour illustrer les difficultés liées à la définition de l'output, ce sont souvent des services publics qui sont cités. J. Gadrey prend aussi souvent l'exemple de l'hôpital, de l'éducation et de la recherche développement. Souvent, pour ces services, les indicateurs d'outputs proposés sont des indicateurs d'activité (F. Djellal, F. Gallouj, 2006).

Ainsi, si on prend l'exemple de l'hôpital, selon F. Djellal et F. Gallouj (2006), « l'activité décrit des actes, des jours d'hospitalisation, tandis que l'output devrait correspondre au nombre de cancers ou de problèmes cardiaques soignés ou plus généralement à la quantité de

soins reçus par un patient... ». Or, nous avons déjà vu que l'utilisation de tels indicateurs pouvait mener à des résultats surprenants. En effet, on peut ainsi facilement surestimer ou sous estimer la productivité de l'enseignement. Il suffit pour cela d'augmenter ou de diminuer le nombre d'heures d'enseignement consommé afin de la surévaluer ou de la sous-évaluer.

Une autre spécificité des services semble particulièrement importante dans les services publics, il s'agit de la question de l'horizon temporel. En effet, parler d'output médiateur (outcome) ou d'output immédiat (output) renvoie à des conceptions différentes de performance. Ainsi, si on prend l'exemple de la police, les indicateurs d'output seraient le nombre d'amendes, le nombre d'arrestations, tandis que l'indicateur d'outcome serait la réduction du taux de criminalité. On voit donc bien que ce qui importe ce n'est pas le nombre d'arrestations faites mais la diminution de la mortalité ou de la criminalité (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). D'autres exemples peuvent être cités :

Tableau 8 : Quelques exemples d'indicateurs d'output et d'outcome dans les services publics

Activité de service public	Indicateur d'output	Indicateur d'outcome
Santé	Nombre d'actes, nombre de jours d'hospitalisation	Années de vie additionnelles (QALY : quality adjusted life years) Espérance de vie
Education	Nombre d'étudiants, nombre d'heures d'enseignement	Investissement en capital humain estimé par les revenus au long de la vie Niveau d'éducation de la population
Justice	Nombre de procès	Réduction du taux de criminalité
Prisons	Nombre de prisonniers	Réduction du taux de criminalité
Pompiers	Nombre de feux éteints, nombre de personnes secourues	Réduction des dommages consécutifs aux incendies

Source : F. Djellal et F. Gallouj, *Les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics*, 2006.

Il semblerait que, dans les services publics, les problèmes auxquels nous étions confrontés dans les services en général, soient exacerbés. En effet, il apparaît que la question de l'horizon temporel et que celle des systèmes de valeurs qui s'y rattachent (système de représentation privilégié) jouent un rôle fondamental. De plus, dans les services publics, nous sommes confrontés à la dimension publique de ces services.

b) Les spécificités propres aux services publics

Les services publics ont des spécificités qui leur sont propres et qui ont des conséquences sur la question de la productivité. En effet, comme nous l'avons déjà vu, les services publics se doivent de respecter certains principes, à savoir la continuité du service, l'adaptabilité et l'égalité devant le service et devant le traitement. Ces principes sont souvent perçus négativement sous l'angle des leviers de la productivité car ils conduisent à des règles

précises et une forte centralisation, mais, selon F. Djellal et F. Gallouj (2006), ces principes peuvent être interprétés positivement sous l'angle de la définition du produit et des performances. « En effet, cette dimension publique (inscrite dans les principes de continuité, d'équité...) se traduit par la production d'une valeur ajoutée, qu'on pourrait qualifier de sociale ou civique, qui échappe le plus souvent aux mesures, et qui est souvent (en particulier et de plus en plus dans les entreprises de services publics) assimilée à un coût ou à un surcoût. » (F. Djellal, F. Gallouj, 2006).

Outre ces différents principes à respecter, les services publics possèdent des caractéristiques particulières dont l'une des principales est l'absence de prix pour l'output de ces activités. Bien évidemment, en réalité, ces services ne sont pas gratuits. Une partie n'est pas payée directement par l'utilisateur, toutefois, elle est quand même payée par les impôts et taxes. Par conséquent, les services publics doivent rendre des comptes aux contribuables car ces derniers vont veiller à ce que les ressources publiques soient gérées efficacement. Une des conséquences de cette caractéristique est que le produit ou le service est rarement échangé sur un marché (par exemple ordre et paix civile). Par conséquent, pour mesurer les volumes produits, on ne dispose pas de prix de référence, de prix de marché. C'est pourquoi, on identifie souvent la valeur de la production des services publics par rapport à ce qu'elle coûte, c'est-à-dire à la rémunération des agents et aux dépenses courantes de fonctionnement. Selon J. Castagnos (1987), cette méthode soulève des problèmes dans la mesure où plus les administrations dépensent, plus elles sont censées produire. Le deuxième problème soulevé est le fait qu'on ne cherche pas à savoir si ces services satisfont en quantité et en qualité les utilisateurs. Ainsi, si on prend l'exemple de l'autoroute, on ne tient pas compte du niveau d'encombrement routier, de l'état de l'asphalte, de la courbure des virages, de la pertinence de la signalisation... (J. Castagnos, 1987).

Une autre caractéristique des services publics est que l'output est parfois consommé collectivement. Ce caractère non rival a des conséquences sur la mesure de la productivité (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). En effet, si on reprend l'exemple de l'enseignement, il suffit d'augmenter le nombre d'élèves dans une classe pour considérer que la productivité du professeur a augmenté. Toutefois cette mesure ne prend pas en compte les problèmes de qualité que peut causer la surcharge (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). Les services publics qui possèdent cette caractéristique sont, en général, ceux qui posent le plus de difficultés pour l'évaluation de la productivité car il est plus délicat pour ces services de déterminer des « unités d'output ». (F. Djellal, F. Gallouj, 2006).

Une autre caractéristique à prendre en considération pour les prestations de services publics est la participation des destinataires de ce service (C. Merlin, 2006). Ainsi, l'utilisateur intervient dans cette prestation « soit pour exprimer tel ou tel souhait particulier, soit pour participer directement à la prestation » (J.-C. Delaunay et J. Gadrey, 1987). Le destinataire du service peut être nommé de différentes façons : usager, client, citoyen et peut intervenir sur la prestation de service soit individuellement, soit collectivement (C. Merlin, 2006). L'utilisateur peut influencer la prestation de service en y prenant part directement en évoquant ses attentes et souhaits mais il peut aussi l'influencer de façon indirecte. Ainsi, si les destinataires ne sont

pas satisfaits d'une prestation de service public, ils disposent de trois moyens d'action (C. Merlin, 2006, citant les termes de A. Hirschman, 1970) : l'exit (se tourner vers la concurrence pour obtenir un bien identique) qui peut pousser le service public à modifier ses défaillances, la stratégie de « voice » (revendication) qui peut être individuelle ou collective et le comportement de loyalty (loyauté) quand l'exit n'est pas possible par exemple ou lorsqu'on a affaire à un client passif.

Une autre spécificité des services publics est que les organisations de services publics, ainsi que les fonctionnaires, bénéficient d'un statut protégé et ne subissent pas la concurrence. Cette spécificité aura des conséquences sur la question de la productivité dans la mesure où, en raison de ce statut, les fonctionnaires et les organisations ne sont pas incités à être performants.

c) Les conséquences des spécificités sur les facteurs de production

Dans les services en général, les gains de productivité sont considérés comme faibles. Il en va de même dans les services publics. La faiblesse des gains de productivité dans les services publics s'expliquent par différentes raisons propres à ces services (F. Djellal, F. Gallouj, 2006).

La première raison qui peut être évoquée est l'absence de concurrence pour les organisations qui s'occupent des services publics, ce qui joue négativement pour la productivité. En effet, comme il n'y a pas de concurrence, les usagers ne peuvent se tourner vers d'autres « vendeurs », ce qui n'incite pas les organisations publiques à être performantes. De même, les personnes qui s'occupent des services publics, à savoir les fonctionnaires, bénéficient d'un statut protégé (notamment le fait qu'ils ne peuvent pas être renvoyés). Par conséquent, les fonctionnaires peuvent ne pas chercher à être performants, ni à vouloir améliorer l'organisation ou la qualité de leur travail.

Une deuxième raison, spécifique aux services publics, est la nature des droits de propriété. En effet, ces derniers sont des droits de propriété dégradés, qui ne sont ni exclusifs, ni transférables et dont le contrôle est effectué par le marché politique (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). Par conséquent, ce sont les citoyens qui sont propriétaires des services publics, ce qui limiterait les possibilités de contrôle et l'incitation à la performance.

La troisième raison que l'on peut évoquer est une certaine rigidité des organisations qui produisent les services publics. Celles-ci sont souvent considérées comme peu flexibles, ce qui signifierait qu'à court terme, elles ne puissent pas ajuster leur production à la demande sans une forte augmentation du coût unitaire. Cette rigidité a plusieurs causes (F. Djellal, F. Gallouj, 2006) :

- Les procédures rigides que doit respecter le gestionnaire public afin d'honorer le principe d'égalité entre les citoyens.

- Le gestionnaire a peu de liberté dans la substitution des ressources (Knox Lovel, 2002).
- Les ressources dont il dispose pour obtenir du matériel sont limitées.
- Les facteurs de production sont souvent des infrastructures de longue durée, c'est-à-dire des actifs non redéployables. De même les fonctionnaires ne sont pas licenciables. C'est pourquoi dans les services publics, le volume de production est souvent maintenu (F. Djellal, F. Gallouj, 2006).

Pour améliorer la productivité dans les services publics, ce sont les leviers techniques, tels que l'introduction de nouvelles techniques matérielles, mais également les leviers humains et organisationnels qui auront un rôle important (F. Djellal, F. Gallouj, 2006). En ce qui concerne les leviers humains, il peut s'agir d'établir des formations, de trouver des moyens pour motiver les employés, d'établir des standards de performance...

Il faut aussi souligner le rôle joué par le levier politique et institutionnel. En effet, « l'administration publique ne se contente pas de créer les conditions d'environnement de la productivité pour les autres secteurs, elle les crée également pour elle-même » (F. Djellal, F. Gallouj, 2006).

3.2 Les autres mesures de la performance

En raison des spécificités des services publics, et du fait qu'ils soient tout simplement des services, de nombreux obstacles apparaissent lorsque l'on souhaite évaluer la productivité des services publics. De plus, même si l'on parvient à surmonter ces obstacles, le concept de productivité seul ne semble pas suffisant pour rendre compte de toutes les facettes du service. C'est pourquoi, il apparaît comme nécessaire de s'intéresser à d'autres manières d'évaluer la performance dans les services publics.

3.2.1 Evaluer la performance : les éléments à prendre en compte

Pour évaluer la performance d'un service public, il faut tenir compte du côté qualitatif de ce service. Pour évaluer la qualité des services publics, l'institution France Qualité Publique (2006) a donné une définition de la qualité publique : c'est « l'aptitude d'une société à répondre aux besoins implicites et explicites d'intérêt général des citoyens au juste coût », les besoins étant fixés par l'autorité publique. Tous les acteurs concernés par le service seront mobilisés pour évaluer les résultats du service (représentants des citoyens, syndicats, associations...). La participation des citoyens au service public est nécessaire pour certains services (par exemple pour les déchets, les citoyens participent au tri).

La performance gouvernementale repose sur l'éthique du service public (A. Schick, 2003). Selon A. Schick, cette conception est en contradiction avec celle de l'agent principal « popularisé par la nouvelle économie institutionnelle (*New Institutional Economics* – NIE) et introduit dans le secteur public par la nouvelle gestion publique (*New Public Management* –

NPM) », qui considère les fonctionnaires comme des agents intéressés, opportunistes et paresseux. Par conséquent, avec cette dernière conception, les fonctionnaires ne peuvent être performants que s'ils sont contrôlés et incités à bien faire leur travail. De même, cette conception ne considère pas que les fonctionnaires peuvent faire plus que la tâche qui leur est demandée « parce qu'ils ont intériorisé les valeurs du service public » (A. Schick, 2003). Toutefois, « ce phénomène est bien connu de générations d'élèves qui ont surmonté leur handicap scolaire grâce à des professeurs qui restaient après la classe pour les aider, de l'officier de police qui entraînait l'équipe de sport locale sans jamais réclamer de salaire ou des infirmières à domicile qui passaient voir les personnes isolées après leur tournée journalière et à bien d'autres exemples encore ».

On assiste aujourd'hui, en France, à une volonté de satisfaire les usagers des services publics. D'après Warin (1999), « la satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique. Ceci constitue une nouveauté pour le secteur public alors que mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est un des objectifs explicites des programmes de réforme du secteur public inspiré du New Public Management ». La satisfaction « est un état psychologique, postérieur à l'achat et relatif » (Y. Evrard, 1993). L'état psychologique correspond aux émotions de l'utilisateur qui va émettre un jugement évaluatif sur la prestation de service. La satisfaction a un caractère relatif dans la mesure où l'utilisateur portera un regard subjectif sur l'expérience qu'il a vécue.

L'évaluation de la satisfaction des usagers peut se faire par des enquêtes, en examinant les réclamations ou en consultant des comités d'utilisateurs. Selon P. Pougnaud (1998), l'avantage de ces indices est de pouvoir dresser « un palmarès des services publics entre eux, quelque soit leur domaine d'activité », tout en sachant qu'il faut prendre en compte que certains services peuvent être satisfaisants pour les usagers sans que des efforts soient faits pour les améliorer. Toutefois, chercher à satisfaire les usagers peut présenter des inconvénients (P. Pougnaud, 1998). En effet, les usagers ne peuvent être interrogés « sur autre chose que le service dont ils ont l'expérience quotidienne » et par conséquent, les résultats en matière de satisfaction du public « ne sont pas neutres par rapport au modèle existant ».

Cette satisfaction intervient plus particulièrement dans les services publics locaux. Nous y reviendrons donc plus tard.

Pour l'évaluation des services publics, il faut tenir compte du fait que la finalité de l'activité publique n'est pas uniquement de produire des résultats mais également d'influencer leur environnement. En effet, selon J. Chevallier (2005), les services publics ne sont pas « seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers, ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'influencer l'environnement socio-économique d'un territoire ». Ainsi, lorsque l'on évalue les résultats, il faut aussi prendre en considération l'analyse de l'impact des politiques et l'évaluation dépendra donc des objectifs définis (S. Gerbaix, 2006). L'évaluation sera alors composée d'éléments structurés formels (par exemple les mesures des résultats, des tableaux de bord, l'évaluation des politiques publiques...) et/ou informels tels que les valeurs communes, la loyauté... (A. Ragaigne, 2007).

L'élaboration des indicateurs de performance doit tenir compte de toutes les facettes des personnes qui utilisent les services publics. En effet, les usagers des services publics sont également des citoyens et des contribuables car comme nous l'avons déjà dit, les services ne sont pas gratuits mais financés par les impôts et taxes. De ce fait, en tant qu'usager, c'est la qualité du service qui va être recherchée alors qu'en tant que contribuable, le souhait sera d'avoir un service efficient. Pour le citoyen, c'est l'impact des actions de l'État sur la société qui prime. En tenant compte de ces trois aspects, plusieurs indicateurs de performance peuvent être établis. Prenons l'exemple du transport :

Tableau 9 : Exemples d'objectifs et d'indicateurs de performance de l'État pour la mission de transport

	Programme	Objectif	Indicateurs
Du point de vue du citoyen	Sécurité routière	Réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes	Nombre annuel des tués (France métropolitaine et départements d'outre-mer)
Du point de vue de l'utilisateur	Météorologie	Améliorer la prévention des risques d'origine météorologique	Taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité
Du point de vue du contribuable	Réseau routier national	- Améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national - Moderniser efficacement le réseau routier national en maîtrisant les dépenses	- Nombre de vies «épargnées » par les aménagements de sécurité, rapporté au million d'euros investis - Coût kilométrique de construction

Source : D'après le tableau de bord de la performance publique, *Quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs de performance de l'État, Projet de loi de finances pour 2007, Octobre 2006.*

3.2.2 Les grilles multicritères

L'application du concept de productivité aux services publics semble être un exercice encore plus délicat que pour les services en général. D'autres méthodes que la productivité semblent alors nécessaires pour mesurer la performance des services publics administratifs. Ainsi C. Le Pen (1986) préconise de distinguer la productivité qui est un rapport technique des autres aspects de l'évaluation de l'action publique, tels que la conformité aux intentions des décideurs et aux attentes de la collectivité. Il ne faut pas tenir compte des conséquences sur l'utilité des consommateurs et sur celle de la collectivité. C. Le Pen recommande également l'utilisation d'une approche microéconomique de la production et de la productivité publique car il sera alors plus facile de définir des indicateurs des produits.

Toutefois, comme pour les services en général, la nécessité de grilles pluralistes semble s'imposer. En effet, la productivité n'étant pas satisfaisante, l'évaluation multicritère semble

être l'option alternative la plus appropriée. Ainsi, pour évaluer la performance des services publics administratifs, nous pouvons nous servir de la même grille d'évaluation multicritère présentée précédemment pour les services. Il faut tenir compte des différentes performances (industrielle et technique, marchande et financière, relationnelle, civique et d'innovation) et prendre en considération l'horizon temporel (court terme ou long terme).

Tableau 10 : Les mondes de production de l'ANPE

	Monde industriel	Monde marchand	Monde domestique	Monde civique
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de l'employabilité par l'accès à l'information sur le marché du travail, les offres d'emplois, les formations : <ul style="list-style-type: none"> - en libre-service (affichage, minitel, serveurs vocaux, bornes interactives) - par les entretiens, prestations • Satisfaire les offres d'emplois déposées (dont les mesures pour l'emploi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gratuité des prestations pour les usagers (photocopies, Minitel, dépôt d'offres...) • Prise en charge des coûts d'adaptation au poste dans les contrats aidés. 	Qualité de la relation de service (adaptation à la demande de l'utilisateur) <ul style="list-style-type: none"> - réponse personnalisée - suivi, accompagnement éventuel dans l'emploi 	Traitement égal et équitable des demandeurs d'emploi (principe de discrimination positive) : Accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi en difficulté
Performances (en termes d'efficacité)	Indicateurs de productivité, indicateurs de qualité industrielle (délai de satisfaction, délai d'attente, réduction des dysfonctionnements)	Augmentation du coût en volume	Indicateurs de satisfaction des usagers Volume d'interactions directes	Volume et part de demandeurs d'emplois en difficulté dans les prestations d'accompagnement, dans les dispositifs spécifiques
Produit indirect (long terme)	Contribution à la fluidité du marché du travail	Contribution au développement de certaines formes particulières d'emploi, à la réduction des coûts salariaux	Contribution au maintien du lien social	Contribution à la lutte contre l'exclusion
Performances (en termes d'efficacité)	Micro : par la réinsertion des demandeurs d'emplois dans l'emploi Macro : réduction du chômage frictionnel		Proximité des services en zones rurales ou défavorisées	Micro : taux de retour à l'emploi de publics en difficulté (CLD, RMI, TH, BNQ) Macro : baisse du chômage de très longue durée et de sa part relative

Source : Delfini (1999), repris par F. Djellal et F. Gallouj (2006).

Delfini (1999) utilise cette grille pour analyser la productivité et la performance de l'ANPE. En effet, le produit de l'Agence ne va pas de soi. Selon Delfini, il peut s'agir par exemple, du nombre d'utilisateurs bénéficiaires d'une prestation de service, du nombre de prestations de service individuelles ou collectives fournies par les agents, du nombre de demandeurs d'emplois placés ou d'offres d'emploi satisfaites... La grille multicritère montre que « la

productivité est une évaluation de la performance centrée sur le produit direct et le monde industriel » (F. Djellal et F. Gallouj, 2006).

3.3 Les stratégies d'amélioration de la performance

Il est important pour l'État et les acteurs publics de fournir des services performants car ces services sont en grande partie financés par les usagers et citoyens par le biais des impôts et taxes. Il apparaît donc primordial pour les services publics de rendre compte du bon usage des finances publiques. D'après Cluzel-Métayer (2006), « l'idée de rendre des comptes date du « renouveau du service public » de 1989 qui a conduit à la mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques ». L'intérêt pour l'évaluation des services publics a été de nouveau mis en avant avec la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) de 2001 qui met en avant une gestion axée sur les résultats (A. Ragaigne, 2007). Un des buts de ces évaluations est bien évidemment d'améliorer la performance des services publics.

La performance ne vient pas spontanément, c'est aux personnes responsables des services publics (que ce soit les dirigeants politiques, les fonctionnaires ou les gestionnaires politiques) de faire en sorte d'obtenir de bons résultats et de faire en sorte d'améliorer les services (A. Schick, 2003). Pour être performant, il faut tenir compte de l'environnement et des évolutions qui peuvent remettre en cause les décisions passées. Les performances ne représentent pas une mesure figée dans le temps (A. Schick, 2003). L'administration doit prendre en compte l'évolution des circonstances et se focaliser sur ce qui se passe à l'extérieur plutôt que ce qui se passe en son sein. Pour être performant, un État doit prendre en considération l'environnement qui l'entoure et procéder à des corrections et des ajustements en fonction des informations collectées.

3.3.1 Les différentes réformes

L'amélioration des performances du secteur public est devenue une priorité, notamment en raison des difficultés économiques (faible croissance, faible productivité, niveau élevé de chômage) qu'ont connues les pays membres de l'OCDE dans les années 70 (OCDE, 2005). Il s'est alors fortement développé une culture de résultat et plusieurs réformes ont été mises en place pour améliorer les performances et les qualités des services publics.

a) La culture de résultat et la gestion des performances

Les États sont en concurrence avec le secteur privé mais aussi avec les autres États par le biais de comparaisons et doivent faire face au débat sur leur légitimité dans la société (OCDE, 1997). C'est pourquoi ils cherchent à améliorer les performances par des mesures d'incitations. Ainsi, c'est désormais la culture de résultat qui prime sur la culture de moyens et les deux tiers des pays membres de l'OCDE ont déjà adopté cette culture de résultats

(Hugues Bied-Charreton, 2006). On assiste également en Europe à une volonté de moderniser l'État et les services publics, comme c'est le cas pour l'administration wallonne dont le mouvement entrepris a des objectifs tels qu'une administration adaptée aux nouveaux enjeux de la société, la réalisation d'économies d'échelle ou une transparence vis-à-vis des usagers (compréhension, visibilité...) (A. Vaessen, 2008). Selon A. Schick (2003), il est primordial d'obtenir des performances. Dans le cas contraire, la légitimité et les compétences de l'État peuvent être remises en cause, ce qui contraint les hommes politiques à chercher de nouvelles solutions pour atteindre les objectifs voulus. Ainsi, selon A. Schick (2003), quand on parle d'État performant, c'est la performance qui prime sur l'État et si les réformes ne produisent pas les résultats escomptés, il faut envisager d'autres solutions que l'État.

En raison de l'augmentation de la contrainte budgétaire, de nombreux pays membres de l'OCDE cherchent désormais à évaluer l'action publique, c'est-à-dire l'efficacité des actions financées et de leurs services par la fixation d'objectifs et d'indicateurs de résultats (Hugues Bied-Charreton, 2006). La performance est intégrée dans la procédure budgétaire dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, ce qui confère au ministère chargé du budget un rôle particulier dans la définition et le suivi des objectifs. Selon H. Bied-Charreton, pour définir les priorités des programmes et guider leur gestion, les ministères et les agences de presque la moitié de ces pays utilisent les résultats. Toutefois, les pays qui pratiquent une budgétisation reposant directement sur les performances recherchées ou obtenues sont très peu nombreux.

Si on veut améliorer les performances, il faut changer le cadre actuel, c'est-à-dire « passer de l'administration à la gestion et de la bureaucratie au marché » (OCDE, 1997). Dans un modèle de gestion et de marché, il faut donner plus de pouvoir et de liberté aux gestionnaires, qui doivent prendre leurs responsabilités. Il faut aussi assurer la transparence, surveiller, établir un compte rendu des performances et des évaluations régulières. Pour qu'une administration soit performante, il faut donc que le budget le soit également (A. Schick, 2003). D. Beetham (1991) avance quatre éléments de bonne gestion qui présente un bon cadre de référence : la légalité (autorité de la loi), la légitimité de la loi, l'utilisation légitime du pouvoir (pour l'intérêt général), l'approbation des citoyens (que l'État doit obtenir).

Pour la gestion des performances, la gestion des politiques et l'offre de services, l'État doit tenir compte de l'intérêt général. Or « les économies, l'efficacité, l'efficacé et la qualité sont en train d'être acceptés comme critères opérationnels d'intérêts général » (OCDE, 1997). Par conséquent, l'État doit respecter des exigences en matière de performances. Dans le cadre de la régulation des performances, trois points sont importants selon l'OCDE (1997) :

- La part de l'État dans la société : il faut diminuer la part des ressources de l'État (réduire les déficits, restrictions budgétaires, privatisations...).
- Le rôle de l'État dans la société qui a moins d'envergure qu'avant en matière de contrôle de la société. Il est important de réaliser des partenariats public / public, privé et non lucratif. Les clients des services publics ont plus d'importance également (dans la prise de décisions, l'évaluation...) et non plus seulement un rôle consultatif.
- Le fonctionnement de l'État pour garantir les performances (en tenant compte de sa part et de sa situation) : l'État doit privilégier les tâches principales et faire face aux changements en redéfinissant les règlements, les critères et les structures internes.

Pour la gestion des performances, les éléments primordiaux sont ses objectifs, ses approches, ses dispositifs institutionnels et ses systèmes d'information sur les performances. Les méthodes appliquées sont différentes d'un pays à l'autre en ce qui concerne l'introduction des innovations dans la gestion des performances mais aussi pour l'atteinte des objectifs (OCDE, 1997). Dans le cadre d'un système de gestion des performances, il existe trois objectifs différents (OCDE, 1997) :

- « le désir d'améliorer les résultats au niveau du fonctionnement interne dans un but d'amélioration constante des performances ». Pour être plus performants, disposer d'un système d'information axé sur les performances paraît nécessaire en vue d'examiner les structures, le fonctionnement et les liens d'interdépendance entre les institutions et de réaliser des changements si nécessaires.
- Améliorer la responsabilisation et le contrôle grâce aux nouveaux moyens pour dialoguer avec les partenaires au sein du réseau de la collectivité. C'est cet objectif que privilégie la France.
- Réaliser des économies par des restrictions budgétaires. Il faut limiter les activités et viser des meilleurs gains d'efficacité.

Il faut alors s'interroger sur la manière dont sont mis en œuvre ces objectifs pour savoir s'il y a une politique précise, une chronologie des mesures à prendre...

Un point important de la gestion des performances est la comparaison des performances et l'évaluation des résultats (OCDE, 1997). L'OCDE constate que pour les pays membres les mesures de performances sont intéressantes seulement s'il y a des conséquences lorsque les objectifs n'ont pas été respectés mais que, pour la plupart des pays, l'information relative aux performances n'influe pas directement sur le budget (elle peut influencer sur certains éléments de la mise en œuvre budgétaire tels que le niveau de rémunération individuel ou de groupe, et sur la flexibilité dans le domaine des finances et du personnel).

Les spécificités des activités de l'État rendent très difficile cette démarche de performance (Jean-François Calmette, 2006). Pour évaluer les services publics, il ne faut pas seulement prendre en compte le bénéfice (la maximisation du profit, la minimisation de coûts...) mais s'intéresser aussi aux effets qu'ils produisent sur la société. La réforme nécessite des objectifs et des indicateurs de performances clairs, ce qui semble être un exercice très délicat dans les services publics car les objectifs sont « souvent multiples et parfois divergents » (Jean-François Calmette, 2006). Il existe trois sortes d'objectifs de performance (Jean-François Calmette, 2006 et A. Siné et I. Veillet, 2007) :

- Les objectifs d'efficacité socio-économique : c'est l'impact de ce que font les administrations. Ils correspondent au point de vue du citoyen et au bénéfice qu'il attend de l'action de l'État « en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... » (A. Siné et I. Veillet, 2007). Ces objectifs sont les plus nombreux avec une part de 53%.
- Les objectifs de qualité de services qui concernent les usagers et qui représentent 18% des indicateurs. Ces objectifs font référence à la capacité qu'ont les services publics à considérer les attentes et les contraintes des bénéficiaires (A. Siné et I. Veillet, 2007).

- Les objectifs d'efficience (29% des indicateurs) de la gestion qui « tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens » (Jean-François Calmette, 2006). Il s'agit donc ici de la productivité. Par conséquent, ces objectifs intéressent le contribuable.

Selon J-F. Calmette, les objectifs de qualité et d'efficience sont les plus difficiles à mesurer ou à évaluer à l'aide d'indicateurs fiables. Une des difficultés concernant l'efficience est qu'on ne tient pas assez compte des dépenses en personnels. Pour les indicateurs d'efficacité, il faut distinguer les indicateurs d'impact (un secteur particulier) et les indicateurs de politique publique (plusieurs politiques différentes).

Tableau 11 : Exemple de types d'objectifs poursuivis par l'administration

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique	Police nationale Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élucidation des crimes et délits
Pour l'utilisateur : la qualité de service	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emplois, en tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidatures soumises à l'ANPE
Pour le contribuable : l'efficience de la gestion	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros

Source : Forum de la performance (<http://www.performance-publique.gouv.fr/index.htm>).

Selon H. Bied-Charreton (2006), il faut veiller à ce que tous les objectifs soient accompagnés d'indicateurs. Les ministères ne construisent pas des objectifs en fonction des indicateurs déjà existants mais proposent des indicateurs en fonction des objectifs arrêtés, ce qui pourrait amener à repousser trop loin dans le temps le renseignement des indicateurs. Selon H. Bied-Charreton, des améliorations sont nécessaires sur le plan qualitatif :

- Les objectifs socio-économiques sont trop nombreux au détriment des objectifs de qualité et d'efficience. Les objectifs sont parfois mal formulés, ils sont trop vagues, ne représentent pas les priorités ou dépassent la capacité d'action du seul programme.
- « Les indicateurs de moyens ou d'activité qui subsistent ont vocation à disparaître dès lors qu'ils ne renseignent pas sur l'efficacité de la dépense ».
- Il faut revoir la pertinence de certains indicateurs. En effet, certains d'entre eux ne permettent pas de porter un réel jugement sur le résultat obtenu. C'est, par exemple, le cas lorsque l'indicateur ne permet pas de mesurer l'atteinte de l'objectif.

Pour que cette démarche de performance soit efficace, il faut avoir un jugement précis sur les

priorités stratégiques et l'évaluation des actions financées (H. Bied-Charreton, 2006). C'est pourquoi, il faut s'interroger sur le nombre d'objectifs et d'indicateurs. Si ces derniers sont trop nombreux, on ne dispose pas d'une vision suffisamment synthétique. Les indicateurs doivent également permettre les comparaisons entre les différents services, il faut donc une méthodologie commune de construction des indicateurs.

b) Les audits de performance

Mettre au point un système de mesure des performances est un exercice long et délicat qui nécessite une surveillance et un contrôle permanent (OCDE, 1997). C'est pourquoi, un audit continu ou un examen de ces systèmes paraissent nécessaires. De ce fait, l'audit de l'information et des données relatives aux performances est une étape importante. L'accent peut être mis sur les informations relatives aux performances telles que « le choix des mesures (justesse et validité), la collecte et le traitement des données (fiabilité), la qualité de l'information (exactitude et complétude), les normes et les critères de jugement, l'interprétation et l'explication des résultats, la pertinence et l'adéquation pour la prise de décision » (OCDE, 1997).

En raison de la modernisation de la gestion publique, la nature de l'audit est en train de se modifier dans un certains nombres de pays (OCDE, 1997). Il apparaît en effet nécessaire d'accroître le niveau d'audit des performances à cause de la combinaison de contrats internes et externes, de la mesure des performances et de la gestion des risques. Il existe des audits internes et des audits externes. Il faut avoir un équilibre et une complémentarité entre les deux pour que la gestion des performances ait un caractère durable. Les attributions des organismes centraux d'audit externes couvrent l'ensemble de l'administration centrale et souvent d'autres composants du secteur public. Ils sont censés être indépendants du gouvernement mais ils exercent souvent une influence sur la gestion du secteur public (M. Barzelay, 1996). M. Barzelay propose une comparaison de l'audit traditionnel, de l'audit des performances et de l'évaluation des programmes :

- L'audit traditionnel repose sur une conception précise de l'administration, celle de la machine bureaucratique, pour laquelle l'efficacité passe par l'exécution des tâches et des opérations efficacement régie par les systèmes. L'examen se fait par un audit pour contrôler la conformité.
- Le fonctionnement de l'administration, pour l'audit de performance, est représenté par le schéma : intrants → processus → extrants → résultats (même si le fonctionnement est en réalité plus complexe). L'examen contrôle les performances par une inspection. Selon M. Barzelay, le terme audit des performances est mal approprié car pour lui l'audit des performances n'est pas une forme d'audit. En effet, le vérificateur chargé de l'audit des performances a pour mission d'évaluer certains aspects des programmes et des organisations, c'est-à-dire qu'il peut examiner les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs d'un programme afin de vérifier si ce sont bien les meilleurs moyens pour atteindre ces objectifs, ce qui n'est pas le cas d'un audit traditionnel. En effet, l'auditeur traditionnel a pour but de vérifier les informations fournies par les

organismes contrôlés et de déceler les écarts entre les pratiques effectives particulières et les normes générales. Les inspecteurs des audits de performance se demandent donc dans quelle mesure l'organisation fonctionne de façon satisfaisante et jugent de la conformité des moyens mis en œuvre par rapport aux fins et aux possibilités, tandis que l'auditeur traditionnel s'assure seulement de la conformité des informations (il procède à une vérification et non à une évaluation).

- L'évaluation des programmes se fait à l'initiative de l'administration dans le but d'améliorer les problèmes collectifs. Le but est d'obtenir des informations sur l'efficacité des politiques et des programmes (atteintes des objectifs et accroissement du bien-être collectif).

Les organismes d'audit de performance se caractérisent surtout par leur indépendance vis-à-vis des secteurs qu'ils inspectent (D. Shand et P. Anand, 1996). En général, tous les audits de performance émettent un jugement et débouchent sur des suggestions constructives. Toutefois, les auditeurs signalent qu'ils doivent garder leur indépendance vis-à-vis des programmes qu'ils inspectent. Par conséquent, les auditeurs ne sont donc pas des consultants. Cependant la relation entre auditeur et organisme inspecté a changé et un dialogue sur les critères et les résultats de l'audit s'est établi. On cherche désormais à établir une relation constructive et non pas fondée sur la défiance (D. Shand et P. Anand, 1996). M. Barzelay distingue différentes formes d'audits des performances qui ont pour mode d'examen l'inspection :

- Audit de l'efficacité : évaluation de la transformation des intrants en extrants par un examen des fonctions des organisations et des processus mis en place. On s'intéresse ici surtout aux coûts.
- Audit de l'efficacité des programmes : il s'apparente à l'évaluation des programmes (mais le mode d'examen est l'inspection et non la recherche). Il porte un jugement de fond sur la valeur des résultats, il mesure cette valeur par rapport à une certaine norme et formule un avis d'ensemble sur l'efficacité des programmes. Les efforts portent sur l'évaluation de l'impact des politiques des pouvoirs publics et l'évaluation de l'efficacité des programmes.
- Audit de la capacité de gestion des performances : il vise à évaluer si l'organisation a la capacité d'assurer une gestion efficace et efficiente de ses processus et de ses programmes. Il évalue la capacité à atteindre les objectifs d'ensemble d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Il existe également d'autres types d'audits des performances qui sont peu fréquents (M. Barzelay, 1996) : audit des informations sur les performances (vérification des informations communiquées), examen des méthodes les plus performantes (afin d'établir des normes sectorielles), évaluation des risques (identification des principaux risques d'échec des programmes et leurs causes), examen d'ensemble de la gestion (afin de vérifier si l'organisation arrive à remplir sa mission et ses mandats).

D. Shand et P. Anand (1996) considèrent qu'il existe deux grandes approches différentes. La première est dite organique : on étudie a posteriori la performance d'une activité selon

certaines critères. Ces critères sont les extrants et les résultats ou les procédures. Les études organiques peuvent porter sur l'efficacité du programme étudié (évaluation de programme : les objectifs sont-ils atteints, si non pourquoi ?), la politique gouvernementale, l'efficacité fonctionnelle. La deuxième approche est dite systémique : il faut vérifier la concordance des informations sur la gestion des performances. La portée d'un audit de performance peut être restreinte pour des raisons politiques ou constitutionnelles. Ainsi, les organismes d'audit ne doivent pas se prononcer sur le bien fondé de la politique gouvernementale mais ils peuvent indiquer si une mesure politique a eu ou non les effets recherchés.

Les audits reposent également sur la théorie implicite du retour d'informations. Selon F. Leeuw (1996), cette théorie consiste pour l'auditeur à transmettre les informations en retour à celui qui est soumis à l'audit lorsque les normes ne sont pas ou insuffisamment respectées ou que les objectifs ne sont pas ou insuffisamment atteints. Celui qui est soumis à l'audit devra tenir compte de cette information et prendre des mesures complémentaires pour atteindre les objectifs fixés sans effets secondaires non souhaités. Selon Meyer et O'Shaughnessy (1994), il n'est pas rare que la mesure d'une amélioration des performances ait des effets secondaires non souhaités. Ils ont inventé le concept de paradoxe des performances. Ainsi, « une organisation qui vise à préserver ses performances à l'aide d'instruments de mesure des performances n'est pas nécessairement une organisation efficace » (F. Leeuw, 1996). Ce qui importe est de mettre en place une réflexion et un dialogue créatif entre les auditeurs et ceux qui sont soumis à l'audit plutôt que de mettre l'accent sur la normalisation des mesures professionnelles.

Il existe deux objectifs principaux et distincts d'audit des performances (M. Barzelay, 1996) : l'objectif de contrôle des performances et celui d'amélioration des performances (obtenir les changements souhaités en matière d'efficacité et d'efficacités). Selon M. Barzelay, il n'existe pas de synergie entre ces deux objectifs et, par conséquent, ces objectifs étant en concurrence, les organismes d'audit doivent procéder à un arbitrage entre les deux. D. Shand et P. Anand, (1996) s'interroge sur la contribution de l'audit des performances au fonctionnement de l'administration publique. Les performances des audits peuvent être appréhendées par (D. Shand et P. Anand, 1996) :

- Les économies sur les coûts ou la valeur générées ou potentiellement générées si les recommandations de l'audit sont acceptées. Cependant, cette mesure s'intéresse plus à l'efficacité qu'à l'efficacités et cela peut conduire les organismes d'audit à ne s'intéresser qu'aux secteurs susceptibles de dégager des économies importantes.
- Le nombre de recommandations formulées ou acceptées. Cependant la plupart des économies semblent découler d'un petit nombre de recommandations.
- Le point de vue de la clientèle parlementaire ou législative sur les performances de l'organisme d'audit.

L'audit peut néanmoins causer quelques difficultés, telles qu'un manque d'attention des auditeurs vis-à-vis des procédures, une absence de suggestions constructives (Dr F. Leeuw, 1996). Il se peut même que les audits aient des effets non souhaités qui vont à l'encontre du but recherché (baisse de la motivation du personnel après la publication d'un audit par

exemple). L'audit des performances pose également des problèmes en ce qui concerne l'amélioration des performances des administrations (Dr F. Leeuw, 1996). Les auditeurs accordent, en effet, beaucoup d'importance aux normes (risque d'accorder une attention excessive à leur respect formel) et aux procédures (ainsi qu'à leur efficacité). Il y a très peu d'études dans lesquelles les auditeurs vont jusqu'à évaluer l'impact social d'une politique. Mettre l'accent sur l'efficacité des procédures entraîne un champ de vision rétréci car on ne s'intéresse qu'aux éléments quantifiables au détriment des aspects non quantifiés des performances. Pour éviter ces problèmes, il faudrait faire participer le personnel de tous niveaux dans l'élaboration des systèmes de mesure des performances.

c) La rémunération à la performance (RLP)

Avant dans l'administration, les fonctionnaires étaient rémunérés selon une échelle liée à l'ancienneté. Toutefois les systèmes de promotion, très contrôlés, permettaient de garantir une certaine incitation à la performance (OCDE, 2005). Les difficultés budgétaires et économiques qu'ont connues les pays membres de l'OCDE depuis le milieu des années 70 coïncident avec l'apparition des mesures de rémunération liée aux performances.

Plusieurs raisons sont avancées pour justifier l'introduction de la RLP dans le secteur public (OCDE, 2005), la principale étant qu'elle agit comme facteur de motivation et de responsabilisation (récompense par une rémunération et par une reconnaissance du travail). La RLP doit également permettre d'attirer et de retenir des éléments talentueux. En effet, le niveau des rémunérations est supérieur dans le secteur privé comparé à celui des hauts fonctionnaires. C'est pourquoi un système de RLP permet de concurrencer le secteur privé. De même, la RLP peut améliorer l'image du service public et donc attirer « des personnalités plus dynamiques et plus audacieuses ». La RLP permet aussi de faciliter les changements de gestion par un meilleur développement du personnel (stage de formation par exemple comme condition préalable à l'attribution d'une récompense) et en encourageant l'innovation et la prise de risque. La RLP permet une plus grande flexibilité des rémunérations ainsi qu'une plus grande individualisation de la gestion des ressources humaines (OCDE, 2005). L'un des motifs principaux de la RLP reste évidemment d'améliorer l'image du secteur public et de combattre l'idée selon laquelle l'administration est irresponsable, inefficace et surpayée. La RLP a pour but de prouver aux citoyens que la performance dans les services publics fait l'objet d'évaluations (OCDE, 2005).

En 2004, J.-L. Silicani faisait le constat que le régime de rémunération des directeurs d'administration centrale, en France, était largement inadapté en raison d'un niveau global de rémunération insuffisant (salaire inférieur à celui des hauts dirigeants du secteur privé et également à celui de leurs homologues britanniques), d'une non prise en compte des responsabilités effectives, ainsi que des profils individuels, et d'une absence totale de rémunération variable qui serait mesurée par rapport à des objectifs qui auraient été assignés au préalable.

En 2004, les expériences de rémunération liée à la performance étaient peu répandues. Quelques pays la pratiquaient déjà (J.-L. Silicani, 2004) : le Canada, les États-Unis, l'Italie et le Royaume-Uni. Dès 1964, le Canada a introduit dans le secteur public une relation entre performance et salaires. Ce système de rémunération à la performance comporte deux volets (J.-L. Silicani, 2004) : un volet annuel qui prend la forme d'une prime liée à la performance (pourcentage du salaire calculé selon la performance réalisée) et un volet de plus long terme dans lequel l'évolution de la rémunération prend en compte le mérite des agents. Aux États-Unis, la rémunération à la performance ne concerne que les plus hauts fonctionnaires fédéraux avec notamment une prime annuelle qui dépend de la performance de l'agent (J.-L. Silicani, 2004).

En Italie, la rémunération à la performance concerne les directeurs recrutés sur contrat à durée déterminée (J.-L. Silicani, 2004). Leur rémunération comprend une part fixe qui s'élève à 60% du salaire, une part de 20% qui dépend de la responsabilité du poste qu'ils occupent et une part de 20% liée à la réalisation des objectifs.

Le Royaume-Uni a instauré un système de rémunération à la performance en faisant signer aux cadres supérieurs de l'État deux contrats (J.-L. Silicani, 2004) : un contrat à durée indéterminé et un contrat qui regroupe la durée, les conditions d'emploi et le niveau de performance escomptée. Ce contrat est évidemment accompagné d'indicateurs de mesure de la performance. L'évaluation de fin d'année permet de fixer le montant du bonus financier et détermine les perspectives d'avancement de carrière.

Les systèmes de RLP se sont surtout développés à partir des années 80 (OCDE, 2005). Ainsi, « en 2004, la France a commencé à expérimenter la RLP pour les hauts fonctionnaires (au niveau des directeurs) dans six ministères pilotes (ministères des Finances, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture et de la Fonction publique). La RLP prendra la forme de primes correspondant à un maximum de 20% du salaire de base » (OCDE, 2005). Les systèmes de RLP ne sont pas figés, ils doivent être améliorés régulièrement pour s'adapter aux nouvelles exigences et priorités.

Les salaires dans la fonction publique reposent sur trois composants principaux (OCDE, 2005) : le salaire de base, la rémunération liée au poste et les éléments de rémunérations liées aux performances. Les pays membres de l'OCDE sont en train de développer les politiques de RLP dans la fonction publique, mais ces politiques varient selon les pays. Toutefois, on peut observer des points communs dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2005) :

- Depuis une dizaine d'années, ces politiques s'étendent à toutes les catégories de fonctionnaires et non plus seulement aux cadres.
- Ces politiques se tournent de plus en plus vers le collectif (l'organisation entière).
- Les dispositifs de RLP centralisés évoluent dans le sens d'une plus forte déconcentration.
- Pour évaluer la performance, on s'intéresse surtout aux résultats, aux compétences et aux qualités relationnelles.
- Pour apprécier les performances, on s'appuie d'avantage sur un dialogue avec l'encadrement que sur des indicateurs quantifiables. On développe les systèmes de quotas et de classements forcés.

- La RLP ne représente qu'une faible part du salaire de base, en particulier pour les fonctionnaires non cadres.

Pour qu'un système de rémunération à la performance soit efficace, trois phases doivent être réussies : la définition des objectifs, l'évaluation de la performance du directeur (Qui évalue ? Comment évaluer ? Quand évaluer ?) et le passage de cette évaluation à la fixation de la rémunération (J.-L. Silicani, 2004). L'évaluation des performances se fait surtout au regard d'atteinte d'objectifs fixés auparavant (OCDE, 2005). Les objectifs sont fixés avec le responsable hiérarchique, qui, après la période d'évaluation, évalue les performances de l'agent. L'appréciation des performances peut se faire de façon informelle (sur la base de discussions) ou sur la base d'une liste de critères détaillée.

Il existe deux types d'accords sur les performances (OCDE, 1999) : les accords de performance de l'organisation (entre le ministre et le directeur exécutif) et les accords de performance individuels. Les objectifs sont généralement fixés de haut en bas et, selon l'OCDE, on peut en distinguer quatre types principaux : priorités politiques (résultats à long terme), objectifs stratégiques (résultats intermédiaires), normes de qualité du service et objectifs annuels (c'est dans cette catégorie que se trouvent les chiffres relatifs aux objectifs en matière d'efficience et de productivité).

Pour évaluer les performances individuelles, on utilise des critères, dont les principaux mentionnés dans les rapports nationaux sont : résultats atteints, compétences et qualifications techniques, qualités relationnelles, coopération, qualités de leadership et de gestion. Toutefois, les critères de moyens (tels que respect des processus de travail, discipline, nombre d'heures travaillées...) sont encore très importants pour un certain nombre de pays.

Une fois les objectifs fixés et l'évaluation réalisée, il faut traduire la performance en rémunération. Selon J.-L. Silicani (2004), lorsque l'on met en place un système de rémunération à la performance, la part variable de rémunération ne doit être ni trop élevée ni trop faible. En effet, si cette part est trop élevée, cela peut entraîner une chute du nombre de candidats potentiels. Une part trop importante peut aussi aboutir à une culture qui serait seulement tournée vers l'atteinte des résultats, ce qui pourrait asservir l'équipe uniquement à l'intérêt du directeur. De même, une part trop faible ne serait pas non plus efficace car elle ne permettrait pas de motiver les agents et, comme elle ne serait qu'un faible supplément de rémunération, elle serait immédiatement forfaitisée. Pour mettre en place un système de RLP, il faut aussi tenir compte de la culture du pays ou de l'organisation (OCDE, 2005). Il faut fonder l'évaluation des performances sur la fixation d'objectifs plutôt que sur des critères relatifs à un emploi. Il faut anticiper les difficultés de mise en œuvre et procéder régulièrement à des évaluations.

Les systèmes de RLP se heurtent à quelques difficultés. Ainsi, selon l'OCDE les politiques de RLP sont difficiles à mettre en œuvre dans les administrations, ce qui est renforcé par les difficultés pour y mesurer les performances. En effet, des indicateurs objectifs et quantifiables de performance sont durs à trouver. Selon le rapport de l'OCDE (2005), la RLP « ne constitue pas un élément de motivation significatif pour la majorité des fonctionnaires ». Ces compléments de salaires sont jugés comme accessoires. Les fonctionnaires sont plus motivés par les perspectives de promotion et de carrière que par la RLP. Cependant la RLP contribue

indirectement à améliorer les performances. Elle permet effectivement de produire des résultats positifs en termes de réorganisation du travail, de définition des objectifs, de clarification des tâches et de recrutement.

De plus, la performance peut être évaluée à partir d'éléments déconnectés des résultats, tels que les heures de travail. De même, il arrive que des récompenses censées représenter la performance soient attribuées sans aucune évaluation formelle de la performance individuelle.

Une des principales limites des RLP étaient les échelles de notation très détaillées qui ne permettaient pas distinguer précisément les fonctionnaires (OCDE, 2005). C'est pourquoi les systèmes de notation sont désormais moins formalisés et détaillés. On cherche surtout à distinguer les performances exceptionnelles. Les deux tiers des pays membres de l'OCDE ont mis en place des systèmes d'évaluation à 360 degrés (évaluation par les supérieurs, par les collègues latéraux et/ou par les subordonnés).

Dans les systèmes de RLP, les versements peuvent se faire sous la forme d'augmentation au mérite (part permanente) ou de primes forfaitaires (versements exceptionnels). Ces versements peuvent être exprimés en termes absolus ou en pourcentage du salaire de base. Ces dernières années, plusieurs pays ont développé l'usage des primes au détriment de l'augmentation au mérite. Ces rémunérations à la performance représentent une faible part du salaire de base des agents (en général moins de 10%, pour les cadres il peut atteindre 20%).

d) Les partenariats publics-privés (PPP)

Au sens large, les PPP regroupent tous types d'associations du secteur public et du secteur privé qui ont pour but de mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. Ces associations sont à différencier des privatisations et de la sous-traitance car elles s'inscrivent dans le long terme. La collectivité publique confie à une entreprise privée « la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration » (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, <http://www.ppp.bercy.gouv.fr/>). C'est donc le prestataire privé qui finance tout ou partie des investissements nécessaires à la fourniture du service. Le prestataire privé est ensuite payé soit par les usagers, soit par la collectivité publique. Le PPP est donc une forme de contrat public qui a pour ambition de permettre la réalisation d'investissements publics tout en respectant la contrainte budgétaire et de permettre au secteur public de profiter des savoir-faire et des capacités des entreprises privées (F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, 2006). De plus, ces contrats cherchent à réaliser un partage optimisé des risques entre l'entité publique et le prestataire privé (les responsabilités et les risques reviennent à la partie qui pourra les assumer le plus efficacement).

Les PPP concernent de nombreux domaines (F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, 2006) : les infrastructures de transport qui représentent une part importante de ces contrats (lignes ferroviaires, transports urbains, installations portuaires), les services aux collectivités (gestion de l'eau et des déchets), les hôpitaux et les établissements d'enseignement. Les PPP peuvent même concerner les domaines d'activité régaliennes de l'État, à savoir une partie des activités

de Défense et les établissements pénitentiaires.

Les PPP se sont beaucoup développés ces dernières années, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, notamment pour pallier aux difficultés que rencontrent les collectivités publiques pour financer les investissements nécessaires pour la demande sociale. Leur développement est également lié au cadre de la réforme mise en place dans le secteur public dans tous les pays de l'OCDE.

Cette nouvelle forme de contrat public vient du Royaume-Uni où la forme de PPP la plus répandue est la Private Finance Initiative (PFI) (F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, 2006). Aussi bien l'État que les collectivités locales peuvent recourir à la PFI. Il n'existe pas de modèle unique de PFI, la politique sera adaptée pour chaque projet en fonction des circonstances et des spécificités de ce projet. Le recours à la PFI concerne différents ministères et domaines dont les principaux, qui représentent 84% du montant des investissements privés, sont les suivants (F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, 2006) :

- Le Ministère des Transports (50% du montant des investissements résultant des contrats signés) : il s'agit des infrastructures autoroutières ou du métro londonien.
- Le Ministère de la Santé : notamment pour les établissements hospitaliers.
- Le Ministère de la Défense pour, par exemple, les systèmes d'information, les logements militaires, les navires de transport...
- Le Ministère de l'Éducation utilise les PFI pour la construction et la gestion d'établissements scolaires.
- L'Écosse a recours à la PFI dans le cadre de la fourniture de services publics locaux.

De nombreux pays se sont inspirés du Royaume-Uni et ont mis en place des PPP. Ainsi, en Europe, les principaux pays qui utilisent des PPP sont :

Tableau 12 : Les PPP en Europe

Pays	Date de mise en place de législations particulières sur les PPP	Types de projets
Allemagne	1999-2000	Transports, Défense, Éducation
Espagne	2003	Concessions autoroutières, réseau routier régional
France	2002-2004	Infrastructures de transport, gestion de l'eau et des déchets, prisons, hôtels de police, hôpitaux, hélicoptères d'entraînement de la Défense
Irlande	2002	Transport, Éducation, Gestion de l'eau et des déchets
Italie	2001	Transport, hôpitaux, gestion de l'eau et des déchets
Pays-Bas	1999	Gestion de l'eau, lignes ferroviaires à grande vitesse, digues
Portugal	1997	Concessions autoroutières et aéroports

Source : *Les PPP*, Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa (2006) (d'après *Partnerships UK*, *Unita technica di finanza di progetto (Italie)*, *PPP Centre (Pays-Bas)*).

En France, selon Baumstark L., Hugué A., Marcadier C. et Maubert C. (2005), les collectivités territoriales seront amenées à être des utilisatrices majeures des PPP en raison de

l'élargissement de leurs compétences : les départements s'occupent désormais d'une partie des routes nationales, les régions peuvent gérer des infrastructures portuaires ou aéroportuaires... Ces nouvelles compétences impliquent un coût financier important, ce qui peut être propice au développement de solutions partenariales.

Un des intérêts principaux des PPP est de partager les risques entre les entités publiques et les entités privées. Ce partage permet de limiter les probabilités de dépassement de coûts et de délais. Selon Eurostat, il existe trois risques (F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, 2006) :

- Le risque de construction qui regroupe les livraisons tardives, le non-respect des normes spécifiées, les surcoûts ou les défaillances techniques. Les PPP, pour lesquels les flux de paiement débutent avec la mise en service de l'équipement, permettent à l'entité publique de ne pas dégager de suite les ressources nécessaires au financement de l'investissement et incite le prestataire privé à finir dans les délais impartis afin de recevoir son paiement.
- Le risque de disponibilité : il s'agit d'une situation où le contractant ne parvient pas à livrer le volume de service ou à respecter les normes contractuelles de qualité ou de performance. Selon Eurostat, c'est l'acteur public qui assumera ce risque s'il « est impossible de réduire les paiements de façon significative, sous forme de pénalités. Il s'agit donc de s'assurer de l'existence de mécanismes de sanctions proportionnés et crédibles ».
- Le risque de demande qui est pris en charge par l'entité publique quand les paiements du prestataire privé dépendent faiblement du niveau d'utilisation du service.

Dans le contrat de PPP, le prestataire doit prendre en charge le risque de construction et au moins l'un des deux autres pour que le contrat puisse faire l'objet d'une déconsolidation.

Les PPP sont des contrats de long terme qui portent sur des prestations complexes. De ce fait, les PPP peuvent comporter des risques (Vidal, 2005). Il peut s'agir tout d'abord d'une fragilité financière qui peut être due à un transfert de risque trop important en raison d'aléas difficilement maîtrisables par le prestataire privé. Par exemple, la continuité du service pourrait être remise en cause par des pénalités de non réalisation des objectifs de performance ou de qualité qui conduiraient à la cessation de paiement du prestataire. La fragilité financière peut également être due à l'accroissement de la concurrence autour des PPP qui conduit les prestataires à faire des montages audacieux réduisant la marge de sécurité. Ainsi, si un aléa d'exploitation survient, cela augmente le risque de défaillance.

Au-delà de la fragilité financière, les PPP peuvent également présenter un risque lié à leur impact budgétaire. En effet, le choix de recourir à un PPP se fait pour répondre à la demande sociale dans un contexte budgétaire contraint. Il peut cependant arriver que le recours à ces contrats ne se fasse que pour des raisons budgétaires, ce qui remet en cause son intérêt pour la collectivité. Le PPP permet de réaliser des investissements, qui n'auraient pas été accessibles, par un mécanisme de paiement différé. On peut alors se poser la question de l'impact de ces contrats sur le futur : la satisfaction des besoins des générations futures est-elle prise en compte ?

Les PPP peuvent finalement être confrontés à des risques liés à la durée des contrats. Il est, en

effet, difficile de fixer des objectifs sur le long terme. De même, les normes environnementales ou sanitaires peuvent évoluer rendant inappropriés les indicateurs de performance et de qualité définis précédemment (F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, 2006). De plus, le partenaire public peut se sentir « piéger » dans ce processus de long terme pour lequel il perd le contrôle (J. Fournier, 2013).

En France, deux innovations sont à prendre en compte pour les contrats de partenariat (F. Marty, A. Voisin et S. Trosa, 2006) : l'obligation de recourir à une évaluation préalable et la possibilité de mettre en œuvre la procédure de dialogue compétitif.

Les personnes morales publiques ont l'obligation de montrer que le partenariat public-privé a un intérêt financier par rapport à une autre méthode de commande publique classique (J.-F. Sestier, 2008). L'évaluation préalable a donc pour but de montrer que le contrat de partenariat est la solution la plus efficace que peut choisir la collectivité publique. Pour déterminer si le contrat de partenariat est la solution la plus efficace, on procède à une analyse comparative avec les autres contrats administratifs existants. On compare ainsi les dimensions du coût global, de la performance de la prestation et du partage des risques.

3.3.2 Les spécificités françaises

Comme nous venons de le voir, diverses réformes ont été mises en place dans les pays de l'OCDE pour améliorer la performance des services publics. Chaque pays présente des spécificités qui lui sont propres. Nous verrons dans cette partie les réformes qui ont été adoptées en France. De nombreux projets « modernisateurs » ont été mis en place en France (P. Bauby, 2011, d'après le tableau Les grandes phases de la « modernisation » des services publics français depuis les années 1960 de A. Bartoli et H. Chomienne, 2007) :

- La « RCB » (Rationalisation des choix budgétaires) (années 1960 et 1970) qui prévoyait la planification et la programmation d'objectifs et de moyens dans le cadre de politiques publiques.
- Le « renouveau du service public » (1989-1991) avec des mesures comme la formation des dirigeants publics au management.
- La réforme de l'État (1995-1996) avec une mise en place d'une structure stable de pilotage et d'aide à la diffusion du changement.
- La modernisation de l'État (1997-2002) avec notamment des démarches de « projets pluriannuels de modernisation » obligatoires pour chaque ministère.
- La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF, mise en application en 2006)
- La révision générale des politiques publiques (RGPP, première phase lancée en 2007, la deuxième en 2010).

Nous développerons dans cette partie la LOLF, le contrôle de gestion et la RGPP.

a) *La LOLF*

La LOLF, votée le 1^{er} août 2001 et entrée en application le 1^{er} janvier 2006 en France, modifie la gestion des ministères en instituant de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État. Ainsi, avec la démarche de performance qui est introduite dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, c'est désormais la culture de résultat qui prime sur la culture de moyens (Site Internet « Forum de la Performance »). Le but est de mieux gérer le budget de l'État et d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Avec cette loi, le budget de l'État est présenté sous forme de missions qui définissent les grandes politiques de l'État en programmes qui sont eux même déclinés en actions. Une fois les missions et programmes fixés, on définit les budgets qui y seront consacrés. Présenter le budget de cette façon permet une meilleure lisibilité de l'action de l'État mais également de savoir qui contribue à quelle mission et à quoi sert l'argent provenant des impôts (Site Internet « Forum de la Performance »).

Chaque programme est confié à un responsable désigné par le ministre dont relève le programme. Pour atteindre les objectifs, le responsable dispose d'une grande liberté dans la gestion des moyens et est aidé par des gestionnaires locaux qui ont également, à leur niveau, une forte autonomie de gestion. En contrepartie, ils doivent rendre compte des résultats obtenus en fonction des objectifs poursuivis. Le gestionnaire doit, en effet, atteindre ses objectifs tout en respectant l'enveloppe budgétaire qui lui a été allouée. La performance a donc ici pour but « d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, et celle de la gestion des responsables des programmes et d'évaluer la pertinence des actions financées » (H. Bied-Charreton, 2006). Selon H. Bied-Charreton, cette démarche conduit les responsables de programmes à définir une stratégie qui dégage les priorités et les leviers d'actions, à identifier des objectifs sélectifs et quantifiés reflétant ces priorités et à définir des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs.

La mesure de la performance, mise en place avec la LOLF, doit servir à la fois au décideur politique et au gestionnaire et a plusieurs buts (A. Siné et I. Veillet, 2007) :

- Établir, de la meilleure façon, les objectifs et les priorités des politiques publiques.
- Évaluer les causes des problèmes publics et remettre en cause la conception des politiques si elles ne sont pas performantes.
- Définir une stratégie d'action en s'interrogeant davantage sur les leviers d'actions et les outils utilisés (V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, 2012).
- Élaborer des indicateurs pour mesurer les résultats obtenus.
- Mieux allouer les moyens.
- Améliorer le service public rendu au citoyen, à l'utilisateur et au contribuable en prenant les mesures correctrices si nécessaire.

La LOLF définit trois axes de performance qui qualifient la performance de l'action publique. Ces trois axes correspondent à trois points de vue (V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, 2012) : celui du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique (résultats d'une politique publique donnée), celui de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service rendu et celui du contribuable qui exprime des objectifs d'efficacité de la gestion (résultats obtenus par rapport aux ressources consommées). Tous les ans, les ministres et les

gestionnaires du programme doivent définir leurs objectifs et les stratégies pour les atteindre, qui seront ensuite présentés dans un projet annuel de performance (PAP) (Site Internet « Forum de la Performance »). Les PAP regroupent notamment les indicateurs de performance et les cibles de résultats. Ils comportent également pour chaque programme : la présentation du programme (stratégies, actions, objectifs, résultats), l'évaluation des dépenses fiscales, la justification au premier euro des crédits et des effectifs, des informations sur les principaux opérateurs du programme et l'analyse des coûts des actions pour connaître les moyens affectés directement ou indirectement à une politique. Chaque programme est ensuite décliné en objectifs, limités en nombre (en moyenne 3 par programme) pour permettre une meilleure lisibilité de l'action publique et pour ne pas disperser les efforts et les moyens (Site Internet « Forum de la Performance »). On vérifie ensuite si les objectifs ont été atteints à l'aide d'indicateurs de performance qui comprennent « les réalisations passées, une prévision pour l'année à venir et une valeur cible pour la dernière année du budget pluriannuel en cours ». Les indicateurs sont également en nombre limités (en moyenne deux par objectifs). « Un indicateur doit être pertinent (c'est à dire cohérent avec l'objectif), utile, solide et vérifiable ».

Afin que les responsables de programmes disposent de l'autorité nécessaire pour définir une stratégie et allouer les moyens nécessaires, il vaut mieux articuler l'organisation administrative des services avec l'organisation budgétaire (H. Bied-Charreton, 2006). La mise en œuvre de la LOLF semble être un bon levier de réorganisation. Ainsi, « de manière infra annuelle, les objectifs et les indicateurs des projets annuels de performances (PAP) ont vocation à se décliner au niveau de chaque gestionnaire du programme dans le cadre des « budgets opérationnels de programme » (BOP) pour ce qui concerne les services de l'État et des opérateurs de l'État chargés de mettre en œuvre le programme ». Afin que les PAP soient plus efficaces, il est préférable de décliner ses objectifs en objectifs du résultat final. Cependant lorsque le résultat final est trop éloigné de l'activité quotidienne, il vaut mieux décliner les objectifs du PAP en objectifs intermédiaires.

Cette démarche de performance nécessite également des outils de contrôle pour garantir la fiabilité des résultats (H. Bied-Charreton, 2006). C'est pourquoi les responsables doivent rendre un rapport annuel de performance (RAP) dont le but est de vérifier si l'argent public a été utilisé correctement (Site Internet « Forum de la Performance »). Ce rapport permet ainsi de contrôler l'action publique et de chercher des mesures pour améliorer le service pour l'année suivante. Dans ce rapport, on trouve notamment les choix de gestion des gestionnaires, leurs dépenses effectives, la gestion des ressources humaines ainsi que la performance obtenue en fonction des moyens dont disposaient les responsables (Site Internet « Forum de la Performance »). La performance est placée sous le contrôle du Parlement, du comité interministériel des programmes (CIAP, audits) et de la Cour des comptes.

Avec la LOLF les objectifs doivent donc être atteints et les résultats optimisés et les administrations doivent s'inspirer des modes de gestion des entreprises privées (J.-F. Calmette, 2006). Une telle mesure, qui conduit les administrations à être performantes et à être évaluées, traduit une certaine critique à l'égard des fonctionnaires et de l'État. Selon J-F.

Calmette, l'objectif de performance et la LOLF sont liés à la réduction du déficit public qui peut résulter soit d'une augmentation d'impôt, soit d'une baisse des dépenses. J-F. Calmette considère que c'est la baisse des dépenses qui est retenue et que, dans un contexte de rareté des ressources, le secteur public est contraint à une gestion rigoureuse des emplois et au critère coût-efficacité.

La loi organique porte sur les dépenses budgétaires mais aussi sur les dépenses fiscales. La mesure de la performance pour les dépenses fiscales porte sur (H. Bied-Charreton, 2006) :

- La mesure de l'effet redistributif, l'effet de levier ou les effets incitatifs attendus.
- La mesure du ciblage de la dépense fiscale sur les publics visés.
- La mesure de l'efficacité d'un régime fiscal particulier au regard de son coût.
- La mesure des coûts unitaires (coût par bénéficiaire).

Cependant, après ces premières années de fonctionnement, la LOLF présente des limites (V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, 2012). Ainsi, la LOLF inclut les opérateurs, les organismes de sécurité sociale mais pas les collectivités locales, bien que ces dernières possèdent un cadre juridique, budgétaire et comptable qui est en cohérence avec les principes de la LOLF sur de nombreux points (V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, 2012). De plus, on peut également s'interroger sur le choix des indicateurs dans la mesure où des études préalables à la mise en place d'indicateurs n'ont pas pu être menées de façon systémique en raison des délais de mise en œuvre et du champ concerné par la LOLF (V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, 2012).

b) Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion, mis en place dans les administrations de l'État, est un outil de pilotage des services qui permet, dans le cadre des nouvelles règles de gestion publiques, l'optimisation de l'application des politiques publiques, et de vérifier si les moyens utilisés sont adaptés aux objectifs poursuivis, notamment en matière de performance (Site Internet « Forum de la Performance »). En effet, le contrôle de gestion permet d'avoir des éléments d'appréciation sur les coûts, les activités et les résultats. Le contrôle de gestion n'est pas un concept nouveau mais il est devenu essentiel avec la mise en place de la LOLF (Site Internet « Forum de la Performance »). En effet, les gestionnaires publics, au niveau d'une politique publique, doivent maintenant s'occuper d'un budget global (regroupant les moyens humains, matériels et financiers consacrés à la mise en œuvre d'une action publique). De même, ils s'engagent sur des objectifs et doivent rendre compte de leurs résultats aux citoyens, aux usagers et aux contribuables. L'allocation des moyens, l'analyse des coûts et les résultats doivent être optimisés en raison notamment de la fongibilité asymétrique et de l'exigence de soutenabilité du budget de l'État (Site Internet « Forum de la Performance »).

Cette démarche a pour ambition de maîtriser l'atteinte des objectifs de performance, grâce aux tableaux de bord de pilotage notamment, et la bonne adéquation des coûts avec l'activité déployée ou avec les résultats obtenus à l'aide principalement du dialogue de gestion et de

l'analyse comparative (Site Internet « Forum de la Performance »). Elle cherche également à rendre les gestionnaires publics plus autonomes et plus responsables en raison de leur engagement sur les objectifs et les moyens. Le contrôle de gestion se décompose donc en deux grandes missions (Site Internet « Forum de la Performance ») :

- Analyser la performance des activités : le contrôle de gestion doit permettre de mieux cerner les coûts, les activités et les résultats ce qui doit permettre ensuite de mieux articuler les moyens engagés avec l'activité ou avec les résultats obtenus.
- Nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux de responsabilité : avec la LOLF et le nouveau cadre de gestion, on doit désormais avoir un dialogue de gestion qui met en avant « l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques ». Dans ce cas, le rôle du contrôle de gestion est de documenter et objectiver ce dialogue.

Le contrôle de gestion comprend de nombreuses activités qui peuvent être classées en deux grands domaines qui portent sur (Site Internet « Forum de la Performance ») :

- L'aide au pilotage et à la prise de décision : formalisation des objectifs et des indicateurs de performance des programmes, déclinaison opérationnelle des objectifs, organisation du dialogue de gestion autour de la recherche de la performance, contribution au processus budgétaire, production de rapports de gestion et de tableaux de bords (qui aident à la prise de décisions et contribuent à rendre les processus de management efficaces et efficients).
- La mesure et l'analyse des activités, des coûts et des résultats ainsi que le développement d'outils de programmation des activités et de justification au premier euro : définition des nomenclatures des activités et des produits, mesure des activités, des produits, des coûts et des résultats, définition et mise en œuvre des méthodes de comparaison entre unités et des méthodes d'étalonnage, développement des outils de justification « au premier euro » et de programmation des activités.

c) La révision générale des politiques publiques (RGPP)

La démarche de la RGPP, lancée en France en juin 2007, avait pour but de passer en revue toutes les politiques publiques afin de mieux dépenser les ressources tout en améliorant la qualité du service (Site Internet « Forum de la Performance »). Cette démarche faisait suite à trois constats (Ancien site Internet de la révision générale des politiques publiques) :

- L'intervention de l'État était devenue multiple et parfois peu lisible.
- L'organisation de l'État s'était progressivement complexifiée pour les usagers et pour les fonctionnaires.
- La taille de l'État s'était fortement accrue depuis 30 ans (nombre de fonctionnaires).

Ainsi, grâce à une vague d'audits menée dans chaque ministère, cette démarche a permis d'aboutir à de nombreuses réformes des structures et des politiques publiques, ce qui a permis une modernisation de l'État. Cette démarche a également joué un rôle dans l'assainissement des finances publiques (grâce aux restructurations, aux gains engendrés et à une meilleure

efficacité). La RGPP était une démarche globale (Ancien site Internet de la révision générale des politiques publiques) : elle concernait toutes les structures de l'État, c'est-à-dire les administrations centrales et déconcentrées de l'État mais aussi les opérateurs de l'État et les organismes de sécurité sociale. C'était également une démarche globale dans le sens où elle portait aussi bien sur la définition des missions que sur l'organisation et les processus mis en œuvre par les services publics. Cette réforme visait également à obtenir des gains de productivité grâce à de nouvelles réorganisations de structures, en simplifiant les procédures, en recentrant certaines missions ou encore à l'aide de vagues de dématérialisation ou d'automatisation de tâches administratives (Site Internet « Forum de la Performance »).

Cette réforme avait trois objectifs indissociables (Ancien site Internet de la RGPP) :

- L'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur : réduction des délais de traitement des démarches administratives qui sont considérées comme prioritaires par les Français, amélioration de l'accueil des citoyens dans les services publics, traiter les réclamations de manière plus efficace, améliorer l'accès aux documents administratifs, simplifier les démarches administratives, développer l'administration électronique grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication...
- La réduction des dépenses publiques, ce qui requiert la participation de tous les acteurs publics à la maîtrise des dépenses publiques, une réorganisation de l'administration centrale, de rationaliser l'administration déconcentrée...
- La poursuite de la modernisation des services publics et valorisation des initiatives des agents : la responsabilisation des cadres, des meilleurs recrutements, formations et rémunérations...

La grille qui a servi de base aux équipes d'audit, qui sont intervenues lors de la première vague de RGPP, se décompose en sept grandes questions (*Source : Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, site Internet « Forum de la Performance »*) : Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel scénario de transformation ? (Cf. annexe 7).

La RGPP faisait intervenir différents acteurs (Ancien site Internet de la révision générale des politiques publiques et « Forum de la Performance ») :

- Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) : instance de validation des décisions qui étaient prises en comité de suivi).
- Le comité de suivi de la RGPP qui se réunissait pour examiner l'état d'avancement de chaque réforme.
- Les équipes d'appui qui accompagnaient les ministères et s'assuraient du bon développement des mesures prises (Direction Générale de la Modernisation de l'État, de la Direction du Budget et de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique).
- Les ministères : Chaque ministre était responsable du pilotage interne, de la mise en œuvre et de la réussite des réformes dont il était chargé.

Les différentes réformes de la RGPP s'articulaient autour de six axes de modernisation de l'État (Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, 2008) :

- Adapter les missions de l'État aux défis du XXIème siècle : les priorités et les missions de l'État doivent être adaptées à l'évolution des enjeux et des attentes.
- Améliorer les services pour les citoyens et l'entreprise, c'est-à-dire améliorer la qualité des services, répondre aux nouvelles attentes et simplifier la vie des acteurs publics ou privés pour satisfaire leurs exigences. Moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus : des missions déconcentrées, des structures simples et lisibles, une optimisation des processus internes de décisions et de gestion...
- Valoriser le travail et le parcours des agents : la vie des agents de l'État doit être facilitée, l'État doit investir sur les talents, élargir les perspectives de carrière, mieux reconnaître le mérite des agents, favoriser la mobilité...
- Responsabiliser par la culture du résultat : les structures administratives doivent être responsabilisées sur les performances, les agents doivent être responsabilisés sur les résultats, l'État doit chercher sans cesse à s'améliorer... Ainsi, un tableau de bord de pilotage des réformes engagées a été mis en place.
- Rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro : l'État doit être le garant du bon usage des dépenses publiques, assainir ses finances en pensant à l'avenir et dégager des marges de manœuvre pour investir dans des projets d'avenir.

Le but des ces réformes était d'offrir un meilleur service public aux usagers à un coût moindre pour le contribuable mais également d'offrir de meilleures perspectives d'avenir pour les agents de la fonction publique. La RGPP faisait l'objet d'un suivi très rigoureux (Ancien site Internet de la RGPP). Avec l'aide d'objectifs et d'indicateurs, on évaluait l'avancement de chaque mesure, puis un rapport était présenté en Conseil des ministres.

Depuis 2012, la RGPP a été abandonnée au profit de la MAP (Modernisation de l'action publique) dont le but principal est d'offrir des services publics de meilleure qualité et de rendre l'action publique plus efficace dans un contexte plus contraint (réduction des dépenses publiques).

Chapitre 3 : La productivité et la performance dans les services publics locaux

Comme nous l'avons vu, le concept de productivité appliqué aux activités de services, et plus spécifiquement aux activités de services publics, se heurte à de nombreuses difficultés. De ce fait, les services publics locaux étant des services, les difficultés rencontrées dans les services en général et dans les services publics se retrouvent également pour ces services. De plus les services publics locaux, présentant des spécificités qui leur sont propres, les difficultés sont exacerbées. Il apparaît donc primordial, en raison du nombre et de l'importance des services publics locaux, de remédier à ces problèmes et de trouver des solutions alternatives ou complémentaires au concept de productivité afin d'appréhender au mieux la performance de ces services.

Nous verrons tout d'abord les spécificités des services publics locaux puis nous nous pencherons sur l'évaluation de la performance dans ces services. Enfin, nous centrerons notre analyse sur les stratégies d'amélioration de la performance mises en œuvre pour ces services.

1. Les spécificités des services publics locaux

Comme pour les services en général et les services publics, les spécificités des services publics locaux vont influencer sur la définition et l'évaluation de la productivité et de la performance de ces services. Il faudra tenir compte pour les services publics locaux des caractéristiques relatives à tous les services, de leur nature publique mais également des particularités qui leur sont propres.

1.1 Les services publics locaux sont des services

Le produit des services publics locaux est, comme celui de tous les services en général, difficile à définir et à mesurer. En effet, comment mesurer le produit des services de distribution d'eau, de distribution d'électricité ou de collecte des déchets ? Faut-il seulement prendre en considération le nombre de litres d'eau distribué, le nombre de Watts ou les kilos de déchets ramassés ou faut-il également prendre en compte les avantages à plus long terme que produisent ces services ? En effet, derrière ces services se cachent de meilleures conditions de vie grâce à la distribution d'eau ou d'électricité. De même, la collecte et le traitement des déchets permettent de vivre dans un environnement sain. Ces services permettent donc aux citoyens d'avoir un niveau de vie plus élevé. C'est pourquoi, comme pour les produits des services « traditionnels », il faut distinguer pour ces services, le produit direct et le produit indirect. Cette distinction est évidemment primordiale car, comme nous l'avons déjà vu, en fonction de la définition du produit retenue, la mesure de la productivité et son évolution seront totalement différentes.

De même, pour les services publics locaux, il faut également tenir compte des différents mondes de produits existants. En effet nous avons déjà souligné que les services, et

notamment les services administratifs, peuvent être définis et évalués selon des critères de justification différents, qui correspondent aux cinq mondes suivants : le monde industriel et technique, le monde marchand et financier, le monde relationnel ou domestique, le monde civique et le monde de l'innovation. Nous avons aussi vu que la prise en compte de la multiplicité de ces « mondes » avait une importance toute particulière dans les services car elle permettait alors de considérer qu'il existe plusieurs types de performances, selon les familles de critères de définition et d'évaluation privilégiées : performance industrielle et technique, performance marchande et financière, performance relationnelle, performance civique, performance d'innovation.

1.2 Les services publics locaux sont des services publics

Les services publics locaux se heurtent également aux problèmes auxquels sont confrontés les services publics en général. Ces services peuvent ne pas avoir de prix et être consommés collectivement. Comme nous l'avons déjà souligné, ces caractéristiques ont des conséquences sur la mesure de la productivité. En effet, l'absence de prix implique généralement que la valeur de la production des services publics est identifiée par rapport à ce qu'elle coûte, c'est-à-dire à la rémunération des agents et aux dépenses courantes de fonctionnement, ce qui pose problème car, dans ce cas, plus les administrations dépensent, plus elles sont censées produire. Quant à la consommation collective, nous avons vu qu'il suffisait d'augmenter le nombre de consommateurs pour considérer que la productivité a augmenté (c'est le cas pour l'enseignement : en augmentant le nombre d'élèves dans une classe, on fait augmenter la productivité du professeur). On ne tient alors pas compte des problèmes de qualité que peut causer la surcharge.

De même, les services publics locaux doivent aussi respecter les principes des services publics déjà cités précédemment (à savoir la continuité du service, l'adaptabilité, l'égalité des citoyens devant le service, l'adaptation...).

1.3 Les spécificités propres aux services publics locaux

Au-delà de ces spécificités qui concernent tous les services publics, les services publics locaux ont également des caractéristiques qui leur sont propres et qui vont influencer sur la performance.

1.3.1 Le contact avec les usagers

Les services publics locaux sont des services de proximité, ce qui implique une certaine forme de contact avec les usagers, plus importante que pour les services en général mais également plus importante vis-à-vis des autres services publics. En raison de cette proximité, les collectivités doivent être plus vigilantes aux besoins des citoyens. De plus, les citoyens portent une attention de plus en plus forte à la gestion des biens publics. C'est pourquoi les

collectivités doivent adopter des mesures qui leur permettront d'obtenir un niveau optimal de performance dans la fourniture des services publics locaux. Dans cette optique, la mise en place des commissions consultatives des services publics locaux permet de mieux prendre en compte les attentes et les aspirations des usagers dans la mesure où la présence de représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés est obligatoire.

La satisfaction des usagers est d'autant plus importante que les usagers des services publics locaux sont également des électeurs. Ce sont donc les électeurs qui élisent leur « fournisseur », ce qui n'est pas le cas dans le secteur privé (les clients privés n'élisent pas le PDG de l'entreprise dont ils ont acheté le bien). De ce fait, la satisfaction des usagers-électeurs devient primordiale et passe avant le critère de bonne gestion, surtout à l'approche d'une échéance électorale quelconque.

On peut également ajouter que, pour certains services, les représentants des professions concernées sont concertés avant toute prise de décision par la commune. C'est par exemple le cas des halles et marchés. Le conseil municipal décide de la création, du transfert ou de la fermeture des halles et marchés communaux. La commune établit les droits de place et de stationnement dans un cahier des charges ou un règlement mais elle doit d'abord engager une concertation avec les représentants des professions concernées avant de prendre des décisions.

Une autre forme de contact avec l'utilisateur est à prendre en compte. En effet, pour certains services, la participation des usagers est essentielle. C'est notamment le cas pour les services publics locaux liés à la protection de l'environnement. Ainsi, des campagnes préventives sont faites pour amener les individus à réduire leur consommation d'eau. Mais cette participation se retrouve essentiellement dans le service public de la gestion des déchets ménagers. Ces derniers étant trop nombreux, le gouvernement cherche à réduire la production de déchets et également à développer la collecte sélective. En effet, la loi du 13 juillet 1992, par ses objectifs à la fois économique et écologique, contraint les communes à mettre en place la collecte sélective. Toutefois, cette collecte sélective ne peut se faire sans la participation des citoyens. Il faut donc sensibiliser les habitants afin qu'ils procèdent au tri sélectif. Dans ce type de situations, la performance dépendra donc également de l'utilisateur lui-même. Cela peut donc aboutir à des situations où, malgré de bonnes campagnes de prévention et d'information, les usagers ne changent pas leurs habitudes, ce qui pâtit au service. Dans ce cas, il n'est plus possible d'avoir une évaluation objective puisque le résultat du service dépend de la participation du destinataire (C. Merlin-Brogniart, 2011).

1.3.2 Les principes d'unité et de parité

La fonction publique territoriale est régie par deux principes (P. Mauroy, 2000) : celui de l'unité et celui de la parité.

Selon le principe d'unité, les personnels de la fonction publique territoriale sont soumis aux mêmes règles que les emplois nationaux (P. Mauroy, 2000). Ainsi, les nombreux employeurs

locaux (à savoir les communes, les établissements publics de coopération, les départements et les régions) sont libres dans leur recrutement mais s'ils décident de titulariser un agent alors celui-ci entre dans un des 57 cadres d'emploi d'une fonction publique territoriale unique. Il existe des règles communes, arrêtées par l'État, pour tous les agents territoriaux.

Avec le principe de parité, il faut qu'un même traitement soit réservé aux agents de l'État et aux agents territoriaux qui occupent des emplois équivalents (P. Mauroy, 2000). Il faut préciser que c'est l'État qui décide des dispositions statutaires et réglementaires, qui régissent la fonction publique territoriale, et qui les négocie au préalable avec les organisations syndicales. Les collectivités territoriales ne sont pas concertées concernant ces dispositions, bien que ce soit elles qui assument la charge financière des fonctionnaires territoriaux. C'est par exemple le cas pour la politique de rémunération dans la fonction publique (M. Mercier, 2000). L'État définit ainsi la valeur du point fonction publique par des négociations avec les syndicats de fonctionnaires mais les élus locaux sont absents de ces négociations. De ce fait, les élus locaux se voient imposer d'importantes dépenses du personnel sans avoir de prise sur ces charges, ce qui peut avoir des conséquences sur la performance. En effet, ces dépenses vont influencer sur leurs décisions, ils devront tenir compte de ces dépenses dans le budget, ce qui implique que cet argent ne pourra pas être dépensé autrement (pour améliorer les services rendus par exemple). Il faudrait donc, sans remettre en cause le principe de parité, que les spécificités de la fonction publique territoriale soient prises en compte et que les élus locaux puissent intervenir dans les négociations préalables aux modifications statutaires (P. Mauroy, 2000).

1.3.3 L'existence de services facultatifs

De plus, comme nous l'avons déjà évoqué, il faut également prendre en compte le fait que certains services publics locaux sont facultatifs. C'est notamment le cas pour les services de loisirs tels que les bibliothèques, les piscines, les crèches, les centres aérés. Il est alors primordial de bien cerner les attentes et besoins des usagers afin de ne pas produire un service inutile ou, à l'inverse, de ne pas produire un service dont les citoyens auraient besoin.

C'est par exemple le cas pour les transports publics : lors de la création de lignes de bus, il faut s'interroger sur la possible fréquentation de cette ligne afin de ne pas mettre en place une ligne avec de nombreux passages de bus si cette ligne ne serait pas ou peu fréquentée. A l'inverse, il faut également faire attention à ne pas oublier un trajet où il y aurait une forte demande.

C'est également le cas pour les bibliothèques : lors de la prise de décision d'achat de livres, il faut tenir compte des attentes des usagers pour ne pas acheter un livre qui n'intéresserait que peu de personnes. Les bibliothèques étant un service public, il faut évidemment que les collections plaisent au plus grand nombre.

Cette spécificité des services publics locaux peut jouer sur la performance de ces services. En effet, il est possible d'attacher moins d'importance à un service facultatif qu'à un autre et, par conséquent, d'y allouer moins de budget, ce qui peut jouer sur la performance du service. De

même, pour déterminer s'il faut ou non mettre en place un service qui n'est pas obligatoire, il faut au préalable réaliser une étude de marché afin de déterminer l'utilité ou l'inutilité du service. Cette étude entraîne un coût pour la collectivité et donc une perte de budget.

1.3.4 Les différences d'un même service selon les collectivités territoriales

Une autre spécificité des services publics locaux à prendre en compte est le besoin de transparence de ces services. Les services publics locaux peuvent, en effet, varier d'une commune à l'autre (par exemple des modes de gestion différents, des modes de financement différents...), ce qui nécessite une information du public soutenue et une transparence de la gestion de ces services. C'est dans cette optique que les commissions consultatives des services publics locaux ont été créées : elles permettent de faciliter l'information du public sur le fonctionnement de ces services et de veiller à la transparence de la gestion. Ces commissions ont aussi pour but de chercher à améliorer ces services au niveau de la qualité, du prix, de l'accessibilité...

L'absence d'homogénéité entre les différentes communes peut influencer sur la performance. En effet, pour offrir un service performant, une commune peut par exemple réaliser plusieurs tests et tester diverses manières de rendre ce service. Or, il est possible que ces tests aient déjà été réalisés par d'autres communes, ce qui implique une perte de temps et d'argent pour la commune.

1.3.5 L'importance des services publics locaux pour les usagers

Les services publics locaux sont des services qui interviennent à un niveau qui touche les relations des personnes avec leur environnement immédiat et dans leur vie quotidienne. Ces services sont effectivement des services dont les usagers se servent tous les jours, tels que l'électricité ou l'eau, et dont ils sont conscients de s'en servir à l'inverse d'autres services publics comme l'armée ou la justice.

Les services publics locaux sont également des services qui vont améliorer le niveau de vie des usagers. Ainsi, si on prend l'exemple des crèches collectives, pouvoir faire garder son enfant permet aux parents de travailler à deux et donc d'accroître leurs ressources. De ce fait, les usagers ont des attentes et des exigences plus élevées pour ces services : ils veulent savoir s'ils payent le juste prix, ils veulent un service de qualité et comprendre les choix qui sont faits par les collectivités locales. Dans ce cas, l'information et la participation du public deviennent des enjeux majeurs pour fournir un service performant et en adéquation avec les besoins des citoyens.

1.3.6 La complexité des structures et des normes

En France, le nombre d'acteurs publics dans les institutions territoriales est jugé excessif (M. Pebereau, 2005). Cette multiplicité d'acteurs peut entraîner un risque croissant d'illisibilité (M. Piron, 2006) : « Au total, plus de trente types différents d'institutions et de périmètres territoriaux existent entre le niveau national et le niveau local. Même si chacune de son côté n'est pas en mesure d'intervenir de façon unilatérale par ses propres moyens, chaque collectivité doit acquérir une capacité qui consiste à organiser la rencontre des acteurs qui peuvent à un titre ou à un autre être parties prenantes dans la résolution de tel ou tel problème ».

Le nombre élevé d'échelons d'administrations locales est un facteur de surcoût (P. Richard, 2006). Comme nous l'avons déjà vu, la France a mis en place une politique de décentralisation, ce qui plaça les collectivités territoriales comme acteurs majeurs de l'action publique. La France est l'État européen qui compte le plus de structures territoriales, on trouve ainsi en France (P. Richard, 2006) : 36 784 communes, 100 départements, 21 régions de métropole, auxquelles il faut ajouter la collectivité territoriale de Corse, les quatre régions d'outre-mer, les deux territoires d'outre-mer et les quatre collectivités d'outre-mer. De nombreux élus locaux travaillent dans ces entités décentralisées et doivent assumer d'importantes responsabilités. Ces entités représentent donc une grande richesse démocratique mais on peut alors s'interroger sur leur coût financier et sur les conséquences que cela peut avoir sur l'efficacité de l'action publique (P. Richard, 2006). En effet, un nombre élevé de structures entraîne un coût auquel s'ajoute le coût de la fragmentation de la gouvernance locale. De nombreuses associations d'élus représentent les communes. Cette diversité accroît « la difficulté pour l'État d'organiser des négociations fondées sur un véritable partenariat, elle favorise les pressions et les surenchères propices à compliquer la réglementation et le droit des concours financiers et de la fiscalité locale » (P. Richard, 2006). Une solution pour remédier à cet éclatement communal peut être l'intercommunalité. Le regroupement de communes permet aux communes d'offrir des services qu'elles ne pourraient pas développer seules et doit aussi être un outil de rationalisation de l'action publique et de maîtrise des dépenses locales (P. Richard, 2006).

Les collectivités territoriales sont également confrontées à une contrainte juridique lourde (M. Lafon, 2007). En effet, les textes sont multiples : « nombreux codes (code général des collectivités territoriales, code général des impôts, code des marchés publics...), lois, décrets, arrêtés, circulaires, auxquels s'ajoutent les directives européennes transposées dans le droit français ». Il faut aussi souligner que ces lois sont perpétuellement en évolution. Les communes, et notamment les communes rurales, sont alors confrontées à des difficultés au quotidien. Malgré ces contraintes, les collectivités territoriales doivent satisfaire les « exigences croissantes de la population dans tous les domaines (services publics locaux, écoles, habitat, urbanisme, équipements collectifs...). » (M. Lafon, 2007).

Les collectivités territoriales sont enfin confrontées à des contraintes normatives (A. Lambert, 2007). La normalisation touche de nombreux domaines d'action des collectivités territoriales :

« eau, déchets, environnement, voirie, bâtiments, sécurité incendie, équipements scolaires, sportifs et de loisirs, services (accueil du public, restauration, transport...) ». Cette contrainte n'est pas obligatoire mais pèse quand même sur les collectivités : « L'absence d'une obligation juridique d'application tant pour les normes professionnelles que pour les réglementations techniques discrétionnaires n'empêche pas malgré tout une obligation de fait en raison soit de la demande sociale, soit de la volonté des responsables locaux de se couvrir contre tout risque, soit enfin du pouvoir d'influence par exemple des fédérations sportives (pour le choix des lieux de leurs manifestations notamment) » (A. Lambert, 2007).

1.3.7 L'enchevêtrement des compétences

L'enchevêtrement des compétences, entre les collectivités territoriales et l'État mais également entre les collectivités territoriales entre elles, est un facteur de désresponsabilisation aussi bien pour l'État que pour les acteurs locaux (P. Richard, 2006). L'enchevêtrement peut prendre diverses formes (A. Lambert, 2007) : « Selon le cadre juridique applicable et la capacité collective à définir précisément les compétences de chacun, les compétences peuvent être conjointes (co-détenues par plusieurs titulaires), partagées (fractionnées entre plusieurs titulaires), parallèles (reconnues à plusieurs titulaires) ou concurrentes (revendiquées par plusieurs titulaires) ». Plusieurs causes sont avancées pour expliquer cet enchevêtrement (A. Lambert, 2007 et P. Richard, 2006) :

- Le cadre des lois de décentralisation qui est uniforme quelque soit le territoire concerné (lieu faiblement peuplé ou lieu fortement structuré par une agglomération).
- La politique de contractualisation développée par l'État.
- Les collectivités territoriales peuvent, de droit, régler les « affaires de leur compétence » mais aucune définition précise et limitative n'existe au sujet de leur compétence.
- L'État continue d'intervenir dans des domaines transférés, il continue également à concevoir ou à annoncer des mesures qui seront appliquées par les collectivités.
- Certaines politiques concernent plusieurs compétences en raison des difficultés pour tracer des contours stricts autour de chaque compétence, notamment en ce qui concerne les politiques de l'emploi et de l'insertion.
- Les collectivités territoriales peuvent également rechercher « un pouvoir d'influence sur les choix effectués par d'autres niveaux d'administrations locales ou par l'État » (P. Richard, 2006).

L'enchevêtrement de compétences entraîne des conséquences négatives telles que des pertes de temps considérables (aussi bien dans la prise de décision que dans la mise en œuvre), une inflation de la dépense publique (à cause des doublons de structures et de la contractualisation), une confusion des responsabilités qui nuit à la relation entre les citoyens (qui sont aussi des contribuables et des usagers du service public) et les élus (locaux ou nationaux)... (A. Lambert, 2007).

La loi du 13 août 2004 (acte II de la décentralisation) avait, entre autres, pour but de remédier à ces difficultés (P. Richard, 2006). Avec cette loi, on a ainsi cherché à élargir les

compétences qui avaient été dévolues aux collectivités locales avec les premières lois de décentralisation. Toutefois, dans de nombreux domaines, l'objectif de clarification n'a pas été atteint (P. Richard, 2006). De même, on ne distingue pas ce qui résulte d'un transfert de compétences et ce qui dépend plutôt d'une délégation de gestion de services. Dans le premier cas, on a un transfert de compétences tandis que dans le second le législateur entend garder la définition du service. Pour remédier à ces difficultés, il devient primordial de poursuivre la clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

2. L'évaluation de la performance dans les services publics locaux

Évaluer la performance des services publics locaux semble être encore plus délicat que d'évaluer celle des services publics en général, compte tenu des diverses spécificités propres à ces services. Même délicat, ce travail d'évaluation est évidemment primordial pour assurer des services publics locaux de qualité et utiliser au mieux les différentes ressources.

Nous montrerons tout d'abord qu'il existe diverses formes de la performance, comme pour les services publics en général, nous verrons ensuite les indicateurs généraux qui peuvent être appliqués aux services publics locaux puis nous recenserons les principaux indicateurs de performance spécifiques aux différents services publics locaux.

2.1 Les différentes formes de la performance

Comme pour les autres services publics, pour évaluer la performance des services publics locaux, il ne faut pas se restreindre à la seule notion de productivité. Comme nous l'avons souligné précédemment, les services publics locaux possèdent de nombreuses caractéristiques qu'il faut prendre en compte lors de l'évaluation des performances.

Avant d'étudier les différentes formes que peut prendre la performance, nous justifierons l'existence de l'évaluation des services publics locaux.

2.1.1 La nécessité de l'évaluation de la performance

Selon un rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) datant de 1997, il existe trois raisons principales qui justifient l'évaluation de la performance des services publics locaux. Bien que ces raisons soient invoquées pour les services publics locaux, il faut cependant noter qu'elles pourraient tout à fait convenir à tous les services publics en général.

Premièrement, une telle évaluation permet une rationalisation de la gestion des services publics locaux (Rapport du CDLR, 1997). En effet, suivre la performance et son évolution permet aux gestionnaires de mieux cerner la situation du service et de détecter les défaillances, ce qui leur assure la connaissance de toutes les informations nécessaires pour

définir les stratégies de production appropriées, en ce qui concerne la variété, la qualité et la quantité des services fournis. On analyse donc les résultats par rapport aux coûts dans le temps et entre services afin de déterminer si le même service ne peut pas être assuré à un moindre coût. Si c'est le cas, les gestionnaires de ces services et les politiciens devront œuvrer pour améliorer le processus de production. Utiliser les données peut aussi permettre d'anticiper les problèmes, d'identifier les points d'amélioration du service et peut être une source de motivation pour les collaborateurs.

Deuxièmement, l'évaluation de la performance permet aux décideurs politiques d'avoir un meilleur contrôle sur la gestion et de prendre les décisions les plus adaptées à la mise en œuvre de la politique retenue (Rapport du CDLR, 1997). En effet, cela permet de savoir si le service a atteint ses objectifs et de convaincre les élus que le service fonctionne bien. L'évaluation de la performance permet aux autorités locales de déterminer les priorités en matière de politique des services publics locaux et, par conséquent, l'allocation des ressources disponibles. De plus, cette évaluation sert également aux autorités nationales qui, grâce à une meilleure connaissance des services publics locaux et des besoins auxquels ils répondent et de ceux qui ne sont pas satisfaits, sont plus à même de décider quelles aides ou subventions attribuer. « Dans certains pays, il se pose un problème dans la mesure où il existe de plus en plus de variations, d'une localité à l'autre, entre les différents services d'aide sociale assurés par les pouvoirs publics. On pourrait utiliser les indicateurs de performance à l'échelon national pour suivre les résultats de la prestation de services (en quantité et en qualité par rapport aux besoins) et comparer ces résultats aux buts ou aux objectifs nationaux. » (Conseil de l'Europe, 1997).

Enfin, troisièmement, l'évaluation de la performance favorise la transparence de l'action publique (Rapport du CDLR, 1997). Il est primordial d'informer les usagers sur les services disponibles, sur la qualité de ces services et sur la façon dont est utilisé l'argent provenant des impôts. En effet, dans les services publics locaux, pour améliorer la performance, il faut tenir compte des exigences des usagers, ce qui implique que ces derniers doivent être mieux informés et que leurs besoins doivent être pris en compte. Le suivi de la performance permet aux citoyens d'obtenir des informations sur les buts, les coûts et les résultats des services publics locaux. Ces informations, quant à elles, garantissent aux citoyens d'exercer une influence sur la fourniture des services. Le suivi de la performance permet alors, dans ce cas, d'accroître la qualité des services publics locaux.

L'évaluation de la performance sert donc à la fois les intérêts des gestionnaires, des décideurs politiques et des citoyens.

2.1.2 Les concepts de productivité et d'efficacité

Comme pour les services en général, pour évaluer les services publics locaux il est possible d'utiliser les concepts de productivité et d'efficacité.

La productivité peut se mesurer à deux niveaux d'analyse différents (J. Castagnos, 1987). Tout d'abord, on peut utiliser des indicateurs de productivité interne. Le principal problème, pour utiliser ces indicateurs, revient à isoler le produit et la totalité des moyens mis en œuvre pour l'obtenir. Ce problème n'est évidemment pas spécifique aux services publics locaux mais il y est plus important en raison de la taille des organisations publiques.

Ensuite, on peut calculer des indicateurs de productivité externe. Dans ce cas, les outputs et inputs sont exprimés dans une même unité de mesure, la monnaie. Toutefois cette méthode se heurte à un problème, celui de l'enchevêtrement des moyens de production, dû à la taille et à la diversité des missions d'un service public, qui rend la ventilation des dépenses entre chaque produit difficile.

Lorsque l'on utilise le concept de productivité pour évaluer la performance des services publics locaux, on se heurte à de nombreuses difficultés. En effet, les services publics locaux sont des services, on se retrouve donc confronté aux mêmes difficultés que pour les services en général et, comme nous l'avons déjà vu, le côté public de ces services ajoute encore d'autres complications. Ainsi, pour les collectivités locales, le produit d'activité de ces services est rarement échangé sur un marché et, de ce fait, comme il n'y a pas de prix de référence, on identifie la valeur de la production des services publics par rapport à ce qu'elle coûte, c'est-à-dire à la rémunération des agents et aux dépenses courantes de fonctionnement (J. Castagnos, 1987). Cette méthode soulève des problèmes dans la mesure où plus les administrations dépensent, plus elles sont censées produire. De même si une administration rend la même quantité et qualité de services mais à un moindre coût en raison d'une rationalisation, la valeur comptable de sa production diminue (J. Castagnos, 1987).

Comme nous l'avons expliqué pour les services en général, le concept d'efficacité peut être une solution complémentaire ou alternative au concept de productivité pour les services publics locaux. Utiliser le concept d'efficacité revient à considérer que la crédibilité de l'action publique ne peut plus se limiter au respect du principe de légalité (respect des procédures fixées par les lois et les règlements), qui implique que les services sont performants s'ils respectent ces procédures. En effet, l'État et les collectivités locales doivent légitimer leurs actions en raison de l'importance des ressources dont ils s'occupent. Cependant appréhender la performance sous cet angle présente de nombreux problèmes dans le secteur public (J. Castagnos, 1987).

Le premier problème est celui des objectifs des services publics qui sont, en effet, trop généraux et entremêlés pour pouvoir établir des indicateurs de résultats satisfaisants (J. Castagnos, 1987). Il est par ailleurs difficile d'établir la relation entre un service donné et un objectif particulier (Conseil de l'Europe, 1997).

Le deuxième problème concerne l'organisation du secteur public, qui privilégie les démarches centralisées et les structures de programmes globalisantes (J. Castagnos, 1987). Ainsi, les dépenses sont prédéterminées et les fonctionnaires ne peuvent pas être licenciés en raison de leur statut protégé. C'est pourquoi, ils ne se remettent pas en cause et sont donc peu incités à la performance. De même, pour obtenir des résultats conformes aux objectifs, il faut une subordination du volume et de l'agencement des ressources, ce qui suppose une autonomie de gestion. Or, ce n'est pas le cas dans le secteur public.

2.1.3 L'analyse multicritère

Que l'on utilise le concept de productivité ou le concept d'efficacité, on se retrouve confronté à de nombreuses difficultés. C'est pourquoi, il serait intéressant d'envisager d'autres options pour mesurer la performance des services publics locaux. Ces derniers étant des services, il serait donc intéressant, comme pour les services en général, d'utiliser l'analyse multicritère pour rendre compte de la performance du service. Ainsi, comme pour les autres services, il faut distinguer le produit direct et le produit indirect et tenir compte des différents mondes de produits existants (le monde industriel et technique, le monde marchand et financier, le monde relationnel ou domestique, le monde civique et le monde de l'innovation). En tenant compte de l'horizon temporel et des différents mondes de produits et donc de performance, on obtient, comme étudié précédemment la grille multicritère d'évaluation de la performance suivante :

Tableau 6 : Une grille multicritère d'analyse du produit et de la performance des services

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)					
<i>Performances relatives au produit direct</i>					
Produit indirect (long terme)					
<i>Performances relatives au produit indirect</i>					

Source : F. Djellal et F. Gallouj (2006), La productivité dans les services administratifs.

Nous avons également vu que les services publics locaux ont des spécificités qui leur sont propres. Ces spécificités viennent surtout du fait que les services publics locaux sont des services de proximité, ce qui implique une relation accrue avec les usagers de ces services. C'est pourquoi, dans la grille multicritère d'analyse de la performance, le monde relationnel tiendra une place importante.

Nous appliquerons, dans la deuxième partie, cette grille aux différents services publics locaux que nous étudierons.

2.2 Les sources des indicateurs et indicateurs généraux

L'utilisation des indicateurs de performance est essentielle dans les services publics locaux. Une fois ce constat effectué, il se pose alors la question de l'élaboration de ces indicateurs. Doivent-ils être conçus et/ou utilisés par le gouvernement, les autorités locales ou les prestataires locaux. Il n'existe évidemment pas de solution unique. Une élaboration par le

gouvernement permet de faciliter l'application globale de l'évaluation de la performance mais cette démarche peut ne pas être très bien acceptée par les autorités locales. « La solution pourrait être un processus interactif entre les différents acteurs, gestionnaires et responsables politiques à l'échelon local et national : un compromis entre la démarche « par la base » et l'imposition « par le sommet ». » (Conseil de l'Europe, 1997). Pour élaborer ces indicateurs, il existe diverses sources que nous évoquerons dans une première partie. Puis, dans une deuxième partie, nous verrons les indicateurs qui peuvent effectivement être appliqués aux services publics locaux.

2.2.1 Les sources des indicateurs de performance dans les services publics locaux

Selon un rapport du conseil de l'Europe de 1997, il existe trois sources d'information principales pour l'élaboration des indicateurs de performance : les données relatives aux intrants, les données relatives aux résultats et les variables liées à l'environnement.

Parmi les données relatives aux intrants, on trouve tout d'abord les informations relatives aux coûts qui permettent un suivi budgétaire en fonction des départements, des salaires et des dépenses. Il faut que les dépenses soient rattachées aux services financés ou aux objectifs établis (Conseil de l'Europe, 1997). On s'intéresse ensuite à la façon dont sont employées les ressources humaines : ainsi le personnel doit être rattaché au service qu'il assure et non à son département d'appartenance (Conseil de l'Europe, 1997).

Pour les résultats, on utilise les informations courantes sur la production, que l'on peut trouver dans les informations utilisées pour la planification, le contrôle de la production, le calcul des tarifs... (Par exemple le nombre d'élèves, le nombre d'incendies éteints...) (Conseil de l'Europe, 1997). Cependant une gestion par les résultats nécessite d'effectuer la liste de tous les services rendus, ce qui permettra de mettre en évidence les lacunes d'information sur la production de certains services. On peut ensuite utiliser les informations statistiques courantes qui sont des données bien définies et comparables au niveau national ou régional. Enfin, on peut utiliser des questionnaires ou des entrevues pour connaître, par exemple, la satisfaction des usagers (Conseil de l'Europe, 1997). La préparation du questionnaire, le choix des questions et le choix de la population interrogée sont alors des éléments primordiaux qui doivent rester les mêmes dans le temps et l'espace pour pouvoir effectuer des comparaisons. Des enquêtes spéciales peuvent également être réalisées pour connaître les effets d'un service sur la société.

Pour élaborer les indicateurs de performance, on peut aussi utiliser les variables liées à l'environnement (par exemple la qualité de l'eau ou les nuisances sonores) ou des informations d'ordre démographique, telles que le nombre de salariés par habitants (Conseil de l'Europe, 1997).

Au-delà de ces trois sources d'information, d'autres données peuvent être utilisées : informations sur la nature du service rendu (pour savoir si le service est gratuit ou non, s'il est obligatoire ou non) ou sur celle du prestataire (pour savoir si c'est un prestataire privé par exemple), informations sur les tarifs et les prix des services...

On peut également préciser que, concernant l'évaluation du service, il existe plusieurs sources pour apprécier les performances d'une collectivité : cela peut être les objectifs des élus ou les objectifs du supérieur hiérarchique, le respect de la loi, les désirs des usagers ou la comparaison avec d'autres collectivités.

2.2.2 Les indicateurs généraux utilisés dans les services publics locaux

Chaque service public local utilise ses propres indicateurs pour évaluer la performance de son service mais des indicateurs généraux peuvent être utilisés par tous les services. On peut ainsi trouver : le volume des services, les indicateurs financiers, les indicateurs de qualité, l'efficacité et la relation entre l'offre et la demande.

a) Le volume des services

Beaucoup de données quantitatives sont disponibles sur l'importance des services publics locaux : le nombre de demandes reçues ou de décisions rendues, le nombre de déchets collectés, le nombre de personnes ayant fréquenté une bibliothèque municipale sur un an, le nombre de passagers transportés par les transports publics... Il faudrait toutefois faire en sorte de mieux les utiliser en leur donnant plus de poids dans les rapports annuels et en faisant des séries chronologiques (Conseil de l'Europe, 1997).

b) Le coût unitaire

Le coût unitaire est un bon indicateur car il est simple à comprendre et qu'il permet d'effectuer des comparaisons (Conseil de l'Europe, 1997). Il s'agit par exemple du coût de l'enlèvement des ordures par habitation ou du coût annuel d'un élève. Ces données peuvent être comparées d'une région à l'autre ou d'un établissement à l'autre. Le coût unitaire peut également être comparé dans le temps, auquel cas le coût unitaire doit être pondéré par un indice pour éliminer les effets de l'inflation. Il faudrait aussi faire en sorte de tenir compte des éventuels changements de qualité à l'aide de mécanismes d'ajustement.

Pour certains services, le coût unitaire est utilisé depuis longtemps et peut être calculé facilement (c'est par exemple le cas pour la production d'eau pour laquelle les collectivités peuvent calculer le coût de la production d'un millier de litres d'eau). Ce n'est cependant pas le cas de tous les services : il paraît en effet difficile de quantifier les soins rendus aux personnes âgées (Conseil de l'Europe, 1997).

c) Les indicateurs de qualité et les indicateurs liés aux clients

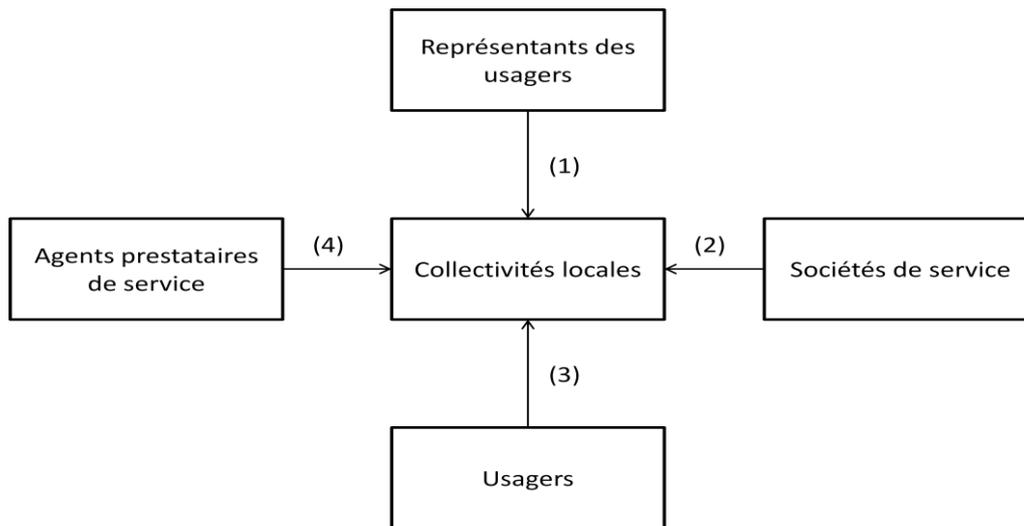
Un des principaux indicateurs de qualité est le degré de satisfaction des usagers. En effet, pour qu'un service soit de bonne qualité, il faut que la nature du produit et de la prestation réponde aux attentes des usagers (Conseil de l'Europe, 1997). Pour évaluer la satisfaction des usagers plusieurs sources d'informations sont possibles. Ces sources peuvent être classées en trois catégories (A. Ragainne, 2007). On trouve tout d'abord les enquêtes de satisfaction. Il peut s'agir d'enquêtes ponctuelles ou permanentes de mesure de satisfaction, et ces enquêtes peuvent porter sur certains aspects du service ou être des dispositifs complets. Ces enquêtes sont utilisées par de nombreux pays européens. On peut citer l'exemple du Royaume-Uni qui cherche à évaluer la satisfaction des usagers par des questions détaillées telles que « "Les éboueurs veillent-ils à laisser l'endroit propre et net après leur passage? Referment-ils la grille derrière eux?", etc. » (Conseil de l'Europe, 1997). Au-delà des enquêtes de satisfaction, deux autres types de sondages peuvent être réalisés auprès des usagers (Conseil de l'Europe, 1997) : une enquête sur les attitudes pour évaluer la perception de l'utilisateur sur l'offre de services et les enquêtes sur les besoins pour analyser les conditions de vie des habitants et leurs besoins présents et futurs.

Deuxièmement, on trouve les groupes de concertations qui fournissent des données qualitatives sur la perception que l'utilisateur se fait du service (A. Ragainne, 2007). Des réunions, où sont conviés les représentants des usagers et les responsables du prestataire, peuvent être organisées pour évaluer la satisfaction.

Enfin, il est possible d'utiliser le suivi des réclamations comme une source d'information pour évaluer la satisfaction. Ce dispositif reste toutefois plus ou moins formalisé en raison du caractère variable et irrégulier du traitement des réclamations (A. Ragainne, 2007).

Pour évaluer la satisfaction des usagers, il ne faut toutefois pas se restreindre à ces trois sources d'informations : il faut tenir compte des sources informelles qui proviennent « des retours terrains des agents et des visites sur place des Responsables territoriaux » (A. Ragainne, 2007).

Figure 4 : La dimension partenariale des remontées d'informations sur la satisfaction



- (1) remontées du mécontentement des Représentants d'usagers dans le cadre des réunions de travail (ex : Association d'usagers) ;
- (2) les instituts de sondage sont sources complémentaires d'informations sur la satisfaction à l'occasion de la réalisation des enquêtes de satisfaction ;
- (3) les réclamations directes des usagers vers les SPL sont des sources d'amélioration des prestations ;
- (4) les retours terrains des agents aux contacts des usagers constituent une autre source de connaissance de la satisfaction des usagers.

Source : *L'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics locaux externalisés*, Aurélien Ragainne (2007).

On peut également citer l'accessibilité comme indicateur de qualité. Cela peut être par exemple les heures d'ouverture d'une crèche collective ou le temps d'attente pour y obtenir une place.

Mesurer la qualité est plus aisé pour certains services que pour d'autres (Conseil de l'Europe, 1997). Ainsi, pour le service d'approvisionnement en électricité, l'absence de coupures, qui est le principal indicateur de qualité, est facile à évaluer. Mais mesurer la qualité de l'enseignement dispensé aux écoliers s'avère plus difficile car il n'existe pas d'indicateur de performance unique.

d) L'efficacité

L'efficacité peut être considérée comme le facteur le plus important pour les services publics qui doivent impérativement répondre à leur objectif premier pour éviter les gaspillages (Conseil de l'Europe, 1997). Comme nous l'avons déjà souligné, appliquer le concept d'efficacité aux services publics locaux est un exercice délicat en raison notamment des difficultés existantes pour définir les buts et les objectifs. Selon le Conseil de l'Europe (1997), il faudrait traduire les intentions politiques en objectifs plus opérationnels. Pour de nombreux domaines, tels que « l'éducation, l'aide sociale, les soins de santé, les soins aux personnes

âgées et autres activités coûteuses », il existe peu d'indicateurs dans les rapports existants qui pourraient représenter l'efficacité du service rendu (Conseil de l'Europe, 1997).

e) Les indicateurs financiers

Il apparaît primordial pour les gestionnaires locaux d'avoir des indicateurs de performance pour évaluer leur gestion afin non seulement de connaître sa progression dans le temps (évolution du ratio sur plusieurs années) et de pouvoir la comparer avec celle des collectivités semblables mais aussi pour avoir un support de communication interne comme externe en direction des usagers (P. Richard, 2006). Il faut également procéder à une analyse de fond de la collectivité, si on utilise la méthode des ratios, pour obtenir une interprétation correcte et complète de la situation financière des collectivités (I. Compagnie, 2001). De nombreux indicateurs ont ainsi été définis par le législateur dans le but de détecter les risques financiers auxquels la collectivité peut être confrontée et de renforcer l'information des citoyens. Trois critères semblent primordiaux pour choisir les ratios (I. Compagnie, 2001) : l'intérêt de l'information pour les élus locaux, la pertinence du message pour la gestion communale et la facilité avec laquelle on peut établir l'indicateur.

En France, l'article R2313-1 du Code général des collectivités territoriales indique les ratios financiers obligatoires. Ainsi, pour les communes de 3500 habitants et plus, les ratios suivants doivent être indiqués : dépenses réelles de fonctionnement/population, produit des impositions directes/population, recettes réelles de fonctionnement/population, dépenses d'équipement brut/population, encours de la dette/population et dotation globale de fonctionnement/population.

D'autres ratios sont obligatoires pour les communes de 10 000 habitants et plus : dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi), dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement, dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement et encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement..

En 2006, P. Richard proposait l'élaboration de référentiels de coûts standards, par la direction générale de la comptabilité publique, pour les principaux services publics locaux. Ces référentiels doivent être décidés par « un groupe de travail réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités et des statisticiens ». Il faudrait ensuite rendre ces référentiels publics afin de permettre les comparaisons entre les collectivités. Les communes de 3500 habitants et plus, les conseils généraux et les assemblées régionales doivent organiser un débat, sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Cependant il n'existe pas de délai minimal ni de précision du contenu de ce débat. En 2006, P. Richard préconisait de réaliser ce débat au moins un mois avant la

discussion sur le budget, ce qui permettrait aux collectivités territoriales de transmettre ces éléments aux autres collectivités qui leur sont proches.

2.3 Les indicateurs de performance utilisés dans les différents services publics locaux

Comme nous venons de le voir, de nombreux indicateurs de performance et financiers peuvent être utilisés pour évaluer les services publics locaux. Chaque service public local utilise des indicateurs spécifiques en raison des particularités qui lui sont propres. Nous proposons d'établir une liste d'indicateurs utilisés dans les différents services publics locaux. Les services publics locaux étant très nombreux, nous nous intéresserons ici à quelques services en particuliers, le choix se basant principalement sur l'enquête réalisée dans la seconde partie et sur les services qui nous semblent être les plus courants : l'administration générale, l'hygiène, l'environnement et le cadre de vie (service de l'eau et de l'assainissement, la gestion des déchets ménagers et la distribution d'énergie), l'éducation et la culture, la communication (on s'intéressera ici aux transports publics).

2.3.1 L'administration générale

L'administration générale comprend les bureaux d'état civil, les archives communales et les élections. Nous nous intéresserons ici au service de l'état civil dont les principales tâches sont d'enregistrer les naissances, mariages et décès et d'établir les documents correspondants, d'établir les pièces d'identité et les listes d'électeurs...

Il existe un certains nombres d'indicateurs possibles pour évaluer la performance du service de l'état civil :

- Le nombre de documents délivrés.
- Le délai de traitement des documents administratifs (passeports, cartes nationales d'identité).
- Le délai de transcription des actes dans le réseau.
- Le délai d'exploitation des actes : délivrance de copies et d'extraits d'actes.
- Le délai de délivrance des visas de court séjour.
- Le coût par type de document.
- Le taux de satisfaction des usagers.

2.3.2 L'hygiène, l'environnement et le cadre de vie

Nous étudierons, dans cette partie, les services qui nous semblent les plus importants, à savoir le service public de l'eau et de l'assainissement, la gestion des déchets ménagers et la distribution d'énergie.

a) Le service public de l'eau et de l'assainissement

Le service public de l'eau et de l'assainissement fait l'objet de plusieurs dispositions législatives et réglementaires (Yves Cousquer, Jean Dumont, François Hanus, Thierry Lavoux, Jean-Louis Prime, 2005) :

- Le rapport annuel du maire : il s'agit d'un rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics qui est présenté soit par le Maire au conseil municipal, soit par le président de l'EPCI à son assemblée délibérante. Il est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné si le service est géré en régie ou s'il a été délégué, et dans les douze mois si le service a fait l'objet d'un transfert de compétence.
- Le rapport annuel du délégataire : c'est un rapport obligatoire du délégataire pour l'autorité délégante. Ce rapport comprend les comptes qui retracent toutes les opérations liées à l'exécution de la délégation de service public mais également une analyse de la qualité du service.
- La commission consultative des services publics locaux qui permet d'associer les usagers à la gestion des services publics locaux. Concernant le service de l'eau et de l'assainissement, la commission examine les rapports cités précédemment et le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière et donne un avis sur les éventuels projets de délégation du service ou de création de régie dotée de l'autonomie financière.
- L'Observatoire de l'eau dont l'objectif est de développer l'information sur le prix de l'eau.
- Les informations sur la qualité de l'eau : l'eau distribuée doit être analysée selon le code de la santé publique et les résultats doivent aussi être communiqués selon ce code (affichage en mairie par exemple).
- La facturation : l'arrêté du 10 juillet 1996 a simplifié et clarifié la présentation des factures d'eau.
- Les autres lieux d'échange et d'information : il s'agit des comités de bassin, des commissions locales de l'eau, des enquêtes publiques, des documents fournis par les agences de l'eau (sur la qualité de l'eau et la préservation de la ressource par exemple).

Pour l'évaluation de ces services, les indicateurs de qualité sont définis par le décret du 2 mai 2007. On trouve les indicateurs relatifs au prix et à la qualité de ce service : caractéristiques techniques du service, tarification de l'eau et recettes du service, financement des investissements, actions de solidarité et de coopération décentralisées dans le domaine de l'eau et de l'assainissement collectif. En ce qui concerne la tarification, il semble également important de tenir compte de l'information aux usagers. Ces derniers doivent pouvoir comprendre avec précision leur facture, c'est-à-dire les parts payées pour les différents services (eau, assainissement et taxes).

On peut également distinguer les indicateurs de performance spécifiques au service public d'eau potable ou spécifiques au service d'assainissement collectif ainsi que les indicateurs communs à ces deux services. On peut par exemple citer les données relatives à la qualité des

eaux distribuées, le rendement du réseau de distribution, le taux d'impayés... Nous reviendrons plus en détails sur ces indicateurs dans la deuxième partie.

b) La gestion des déchets ménagers

Le rapport annuel réglementé sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets présente les indicateurs suivants (décret du 11 mai 2000) : des indicateurs techniques et des indicateurs financiers.

Parmi les indicateurs techniques, on trouve l'étendue du territoire desservi (si le service est délégué à un EPCI). On trouve également des indicateurs spécifiques à la collecte des déchets provenant des ménages tels que le nombre d'habitants desservis (selon le mode de collecte), la fréquence de la collecte, le nombre et la localisation des déchetteries (et les types de déchets qui peuvent être déposés), le détail sur les collectes séparatives proposées, les types de collectes pour les déchets encombrants. Cette catégorie comprend également des indicateurs concernant la collecte des déchets ne provenant pas des ménages mais qui sont aussi pris en charge par le service public des déchets ménagers : tonnages enlevés pour l'exercice considéré et rappel de ceux pour l'exercice précédent, l'évolution prévisible de l'organisation de cette collecte spécifique. Enfin, le rapport précise également les indicateurs techniques relatifs au traitement déchets c'est-à-dire la localisation des unités de traitement, la nature des traitements et des valorisations réalisés, la capacité de ces unités et le tonnage traité dans l'année.

Parmi les indicateurs financiers, le service doit renseigner notamment les modalités d'exploitation du service d'élimination (régie, délégation...), le montant annuel global des dépenses du service et les modalités de financement, le montant annuel des principales prestations rémunérées à des entreprises sur contrat.

Nous reviendrons sur le service des déchets et sur ce rapport dans la deuxième partie.

c) La distribution d'énergie

En ce qui concerne la qualité du service public de la distribution d'énergie, les réseaux doivent être conçus et exploités « de façon à assurer une desserte en électricité d'une qualité régulière, définie et compatible avec les utilisations usuelles de l'énergie électrique. Un décret, pris après avis du comité technique de l'électricité, de la Commission de régulation de l'énergie et du Conseil supérieur de l'énergie, fixe les niveaux de qualité et les prescriptions techniques en matière de qualité qui doivent être respectés par le gestionnaire du réseau public de transport et les gestionnaires des réseaux publics de distribution. Les niveaux de qualité requis correspondants peuvent être modulés par zone géographique. » (Article 21-1 de la loi du 10 février 2000 sur la modernisation et le développement du service public de l'électricité). Les niveaux de qualité sont définis dans le cahier des charges de concession du réseau public de transport et dans ceux des concessions. Si les niveaux ne sont pas respectés alors l'autorité

organisatrice peut obliger le gestionnaire à consigner une somme auprès d'un comptable public, qui lui sera rendu s'il rétablit le niveau de qualité.

Il existe également une politique de maîtrise de la demande énergétique que les vendeurs d'énergie doivent respecter : la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE) sur les certificats d'économie d'énergie. Le dispositif des certificats d'économies d'énergie « repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie appelés les « obligés » (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique et nouvellement les carburants pour automobiles). Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès de leurs clients : ménages, collectivités territoriales ou professionnels. » (Site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

2.3.3 L'éducation et la culture

Nous nous intéresserons tout d'abord à l'éducation. Puis concernant la culture, nous prendrons l'exemple des bibliothèques.

a) Le domaine de l'éducation

Si on prend l'exemple des lycées, les indicateurs de résultats sont le taux de réussite au baccalauréat, le taux d'accès de seconde et de première au baccalauréat (ce taux ne tient pas compte du nombre d'années nécessaire) et la proportion de bacheliers parmi les sortants (site du Ministère de l'éducation). Ces indicateurs permettent de rendre compte des résultats de ce service et de chercher à les améliorer. « Ils proposent une appréciation relative de la valeur ajoutée de ces établissements, en tenant compte de leur offre de formation et des caractéristiques de leurs élèves en termes d'âge, d'origine sociale et de sexe » (site du Ministère de l'éducation). Cependant ces indicateurs ne prennent pas en compte les facteurs de réussite extérieurs au lycée. Il est alors difficile d'apprécier correctement la valeur ajoutée d'un lycée. En effet, « si un lycée présente une valeur élevée, ce peut être dû au fait :

- qu'il a reçu de bons élèves, dotés de bonnes méthodes de travail, qui ont pu obtenir le baccalauréat sans effort particulier de sa part,
- ou qu'il a su développer chez des élèves, peut-être moins bien dotés au départ, les connaissances et les capacités qui ont permis leur succès. » (Site du Ministère de l'éducation).

C'est pourquoi, il faut tenir compte de l'âge et de l'origine sociale des élèves, car ces caractéristiques jouent sur le taux de réussite au baccalauréat, indépendamment de la qualité de l'enseignement. C'est pourquoi on prend désormais en compte, pour les lycées d'enseignement général et technologique, le niveau scolaire des élèves à l'entrée au lycée (par les notes aux épreuves écrites du diplôme national du brevet) et des données sur la composition démographique des lycées.

Dans le système éducatif français, les personnels d'enseignement et d'encadrement sont soumis à des évaluations. Les personnels d'enseignement du premier degré (instituteurs et professeurs des écoles) sont inspectés (observation de leur travail et entretien) et notés régulièrement par l'inspecteur d'académie, sur proposition des inspecteurs de l'éducation nationale (I.E.N.). Cette notation est prise en compte dans la progression de leur carrière. Les personnels du second degré (professeurs des collèges et des lycées) sont soumis à une double notation, pédagogique et administrative. La note administrative tient compte du rôle joué par l'enseignant au sein de l'établissement, de son sens du travail en équipe et de la qualité de ses relations avec l'ensemble de ses interlocuteurs. Elle compte pour 40% de la note finale. La note pédagogique s'obtient grâce à l'observation du travail de l'enseignant par un inspecteur. Elle compte pour 60% de la note finale.

Les personnels de direction sont évalués par un diagnostic de l'établissement, une lettre de mission et un entretien. Les personnels d'inspection sont également évalués grâce à des objectifs fixés pour une période de trois à cinq ans.

Le Conseil de l'Europe (1997) qualifie ce service comme un service complexe et considère que divers éléments peuvent être considérés pour mesurer la qualité de ce service. Ainsi, pour le service de l'éducation, le Conseil de l'Europe propose les éléments suivants : « les résultats des examens et les rapports, le nombre moyen d'élèves par classe, le pourcentage d'élèves admis dans la classe supérieure, le pourcentage d'examens et d'abandons scolaires, le niveau d'instruction des enseignants, le nombre de cours spéciaux et d'activités de loisirs proposées, les normes relatives aux locaux et au matériel, l'accès aux ordinateurs, les services spéciaux pour les handicapés, le niveau de satisfaction des élèves et des parents ».

b) Le domaine culturel : l'exemple de la bibliothèque

Pour évaluer ce service, on a besoin de connaître : la qualité du service, le type de facturation, les tarifs, les objectifs de fréquentation des équipements, le mode de gestion, l'information des consommateurs. Ces facteurs permettent de fixer les objectifs définis dans le cahier des charges et dans la convention qui a été signée.

Prenons l'exemple des bibliothèques municipales qui doivent rendre tous les ans un rapport au Ministère de la Culture décliné en huit catégories :

- Les coordonnées de la bibliothèque ou du service répondant.
- Les informations sur les bibliothèques de réseaux : espaces et surfaces de lecture, les rayonnages de documents, les espaces de travail du personnel, les espaces d'expositions, les surfaces de stockage, nombre d'heures d'ouverture...
- L'accès et l'installation : heures et jours d'ouverture pour tous publics, nombre de places assises offertes aux usagers pour la consultation de documents, nombre de postes informatiques, les informations sur les services internes (réceptions de documents, acquisitions, reliure...) et sur les services publics (tels que les espaces de lecture ou d'informatique), les manifestations...

- Les collections : on retrouve notamment dans cette catégorie les documents « éliminés », les « publications en série en cours », les publications électroniques...
- Les usages et les usagers de la bibliothèque avec des indicateurs tels que les nouveaux inscrits, les emprunteurs actifs (emprunt d'au moins un document dans l'année civile), les collectivités inscrites qui se servent de la bibliothèque...
- Le budget qui comprend toutes les dépenses effectives réalisées dans l'année.
- Le personnel et la formation : le nombre d'heures de formation reçues par le personnel, la répartition du personnel selon les principaux services...
- L'action culturelle : le nombre de classes touchées par les actions de la bibliothèque, le nombre d'actions menées (pour tous publics, pour les enfants) ainsi que l'estimation du public touché...

Nous reviendrons plus en détail sur le service des bibliothèques dans la deuxième partie.

2.3.4 La communication : l'exemple des transports publics

Les critères de qualité pour ce service sont nombreux (CLCV, 2008) :

- La desserte : le but est de faciliter l'accès physique du service aux usagers. Pour cela, il faut prendre en compte l'implantation des lignes et des territoires des différents moyens de transports proposés.
- Les horaires et la fréquence : le but de ce critère est également de faciliter l'accès du service aux usagers. En effet, les usagers utilisent les transports en commun pour de nombreuses raisons, telles que le travail, les loisirs, l'école, les commerces... Ils les utilisent donc souvent et à de nombreux horaires. C'est pourquoi une bonne amplitude et une fréquence élevée est primordiale pour ce service.
- Le confort et la sécurité : le nombre de places dont le nombre de places assises, la climatisation, le bruit du moyen de transport, la présence de vidéosurveillance, l'existence de bornes d'alarme dans les véhicules...
- L'accessibilité : le service doit garantir l'accessibilité du service à tous les usagers. Les transports doivent ainsi être accessibles aux personnes à mobilité réduite.
- La rapidité : les usagers veulent être conduits le plus rapidement possible d'un point A à un point B. De ce fait, il faut s'intéresser au respect des horaires, à la longueur des lignes (et voir si elles font des détours par exemple)...
- La tarification : la loi relative au transport (loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs) précise que les transports doivent être mis en œuvre de façon à permettre aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables de prix. Les services de transport peuvent mettre en place des tarifs spéciaux selon les usagers (enfants, plus de 65 ans, chômeurs...).
- L'intermodalité : les services de transport se doivent de faciliter la prise de plusieurs moyens de transport pour un même usager (coordination des lieux, des horaires...).

Pour rendre compte de la qualité du service, les services de transport peuvent se faire certifier. La norme qui concerne les transports est la norme NF EN 13816 « Transport Logistique et services : Transport public de voyageurs définition de la qualité de service, objectifs et

mesures ». Cette norme a introduit la notion de résultat à la qualité du service des transports de personnes en proposant des outils de définition et de mesure du service.

3. Les stratégies d'amélioration de la performance mises en œuvre dans les services publics locaux

En raison de l'importance des services publics locaux, il apparaît essentiel de tout mettre en œuvre pour avoir une bonne politique au niveau local.

Nous verrons tout d'abord qu'une réforme des collectivités locales semble nécessaire. Puis nous verrons les différentes stratégies mises en œuvre au niveau local.

3.1 La nécessité d'une réforme

Dans un rapport au Président de la République, le Comité pour la réforme des collectivités locales a fait le constat que l'organisation territoriale en France nécessitait de profondes réformes (2009). Ce rapport met en évidence trois points importants à améliorer : les finances locales, la clarification des compétences et une révision générale des structures.

Concernant les finances locales, on peut constater que la dépense locale représente une part importante de la dépense publique (20% en 2007 selon le Rapport de l'Observatoire des finances locales, juillet 2008 : « Les finances des collectivités locales en 2008 ») et qu'elle a fortement progressé ces dernières années, ce qui est notamment dû aux transferts de compétences nouvelles aux collectivités locales. Une autre caractéristique de la dépense locale à prendre en considération est qu'un même projet peut être financé par plusieurs collectivités locales à la fois. Ces financements croisés apportent des doutes quant aux montants accordés par les différents acteurs (département, région, État...) et entraînent un allongement des délais pour la mise en œuvre des projets.

Le deuxième constat effectué par ce rapport est que, en dehors de quelques cas, les compétences des collectivités locales sont toutes partagées entre elles (aussi bien pour assurer le fonctionnement du service, pour la réalisation d'investissements ou pour l'attribution de concours financiers). Les inconvénients de cette situation sont nombreux : « manque de lisibilité qui nuit à la clarté des choix des élus ; complexité qui est une source d'inégalité entre collectivités, selon qu'elles ont ou non les moyens humains et techniques d'éclairer leurs décisions ; justification indue des excès des financements croisés et, par suite, difficulté à maîtriser la dépense publique locale ; impossibilité pour les citoyens de savoir quelle est la collectivité responsable des projets d'investissement. » (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009).

Enfin, le troisième constat fait référence aux nombreuses structures de l'administration territoriale, on trouvait ainsi au 1^{er} janvier 2009 (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009) : 36 686 communes, 15903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes,

2406 communautés de communes, 174 communautés d'agglomérations, 16 communautés urbaines, 371 « pays » (en milieu rural principalement). Comparativement aux pays voisins, la France possède un nombre important de communes. Les pouvoirs publics ont donc essayé de favoriser les regroupements de communes mais cela n'a pas eu le succès escompté. De ce fait, ils ont favorisé le développement de la coopération intercommunale par des dispositions législatives. L'intercommunalité soulève toutefois quelques problèmes (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009) : le périmètre géographique des groupements de communes n'est pas toujours satisfaisant, l'exercice de compétences de plus en plus étendues par les EPCI accentue les inconvénients liés à l'enchevêtrement des compétences (les EPCI n'ont pas de suffrage direct bien qu'ils exercent une compétence quasi générale), la coopération intercommunale n'a pas permis les économies d'échelle attendus.

Il apparaît donc primordial de simplifier les différentes structures de la vie locale, de clarifier les compétences des ces différentes structures et d'améliorer la maîtrise de la dépense locale.

3.2 La loi de réforme des collectivités territoriales

Cette loi date du 16 décembre 2010 et représente l'aboutissement du processus de réflexion lancé en 2008 avec le Comité pour la réforme des collectivités locales. Cette loi avait pour but de contribuer à la modernisation de l'organisation territoriale en modifiant l'architecture institutionnelle locale : l'existence des régions et des départements était maintenue mais les conseillers généraux et les conseillers régionaux devaient être remplacés par un nouveau type d' élu local : le conseiller territorial (qui devait prendre le relais en mars 2014), dans le but notamment de réduire le nombre d'élus afin de dégager des économies et de renforcer le poids des élus locaux.

La loi offrait également la possibilité aux grandes agglomérations, sur la base de volontariat, d'adopter un nouveau statut intégré afin de mieux assurer leur rayonnement international : la métropole. Cette nouvelle catégorie d'EPCI était destinée aux zones urbaines de plus de 500 000 habitants et avait pour but de se substituer aux collectivités préexistantes sur le territoire concerné. Cette loi avait aussi créé le pôle métropolitain, pour les EPCI de plus de 300 000 habitants (toujours sur la base de volontariat), composé exclusivement d'EPCI à fiscalité propre.

La loi prévoyait également un nouveau dispositif pour faciliter la fusion entre plusieurs communes : les communes nouvelles destinées à unifier, si elles le décidaient, des communes contiguës ou l'ensemble des communes membres d'un EPCI.

Cependant, avec l'élection présidentielle de 2012 et les élections législatives de 2012, cette réforme est remise en cause. Ainsi, avec la loi du 17 mai 2013 le conseiller territorial a été abrogé et est désormais remplacé par le conseiller départemental qui est élu au scrutin binominal paritaire dans le cadre de cantons élargis (Site Internet Vie-publique.fr).

Une nouvelle loi a également été promulguée : la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette loi prévoit notamment de simplifier la gouvernance de l'action publique en liant les modalités d'action de l'État et

celles des collectivités territoriales (M. Lebranchu, 2014, site Internet collectivites-locales.gouv.fr). Elle crée également un nouveau statut pour les métropoles dans le but de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants de jouer pleinement leur rôle en ce qui concerne le développement économique, l'innovation, la politique de la ville... (Site Internet Vie-publique.fr). Paris, Lyon et Marseille bénéficieront d'un statut particulier (M. Lebranchu, 2014, site Internet collectivites-locales.gouv.fr) :

- A Paris : constitution d'une intercommunalité à fiscalité propre unique qui rassemble Paris et toutes les communes de la petite couronne, par fusion des dix-neuf intercommunalités existantes.
- A Lyon : création d'une collectivité territoriale unique en remplacement de l'actuelle communauté urbaine et du département du Rhône.
- A Marseille : fusion des six intercommunalités actuelles en une métropole.

3.3 La charte des services publics locaux

La charte a pour but de clarifier le rôle des différents acteurs des services publics locaux et de maîtriser les missions. L'autorité organisatrice aura pour but de définir les missions de service public afin de mieux maîtriser leurs finalités et leur mise en œuvre. L'utilisateur devra être au centre du service public et les dimensions relatives à la sécurité, à la santé et à l'environnement devront être prises en compte dans le « développement durable » du service. Pour assurer les conditions de développement durable du service, l'autorité organisatrice lui donne les moyens de se renouveler, de se moderniser et d'étendre ses équipements. Les élus pourront choisir le mode de gestion et sa réversibilité. Ce choix sera comparé objectivement avec les autres modes de gestion et entre opérateurs.

La charte a également pour objectif de « bâtir des relations équilibrées par un partenariat durable et responsable des acteurs », « d'assurer la transparence des coûts et répartir équitablement les gains de performance » (Charte des Services Publics Locaux, Institut de la Gestion Délégué, 2002). L'Observatoire des services publics locaux définis, au niveau national, des indicateurs de performance représentatifs et chaque autorité organisatrice retiendra les plus pertinents pour elle.

La charte a aussi pour objectif de « développer le débat public sur les choix majeurs en les fondant sur une évaluation indépendante et pluraliste » (Charte des Services Publics Locaux, Institut de la Gestion Délégué, 2002). L'autorité organisatrice devra mettre en place et faire fonctionner la commission consultative des services publics locaux. Elle devra également veiller à la production des rapports d'activité du service et à leur diffusion. « Elle assure l'information du public sur la qualité du service et sur les tarifs et assure un suivi périodique des éventuelles réclamations des usagers et des suites qui y sont données. » (Charte des Services Publics Locaux, Institut de la Gestion Délégué, 2002).

3.4 L'importance de la participation des citoyens

La participation des citoyens à la vie politique est un élément essentiel car cette idée reflète l'idée de démocratie. Cette idée est d'autant plus forte pour les services publics locaux en raison du contact direct de ces services avec les usagers. Dans ce cadre, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, en 2001, une recommandation (Rec(2001)19) sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local. Ces recommandations ont été adoptées pour différentes raisons (Recommandation Rec(2001)19 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 décembre 2001 et rapport explicatif). La première raison est que la participation des citoyens est un élément essentiel de la vie politique car elle est au centre de l'idée de démocratie. En effet, pour les États membres du conseil de l'Europe, le droit des citoyens de participer aux décisions importantes est un principe démocratique. C'est au niveau local que ce droit peut le mieux s'exprimer. De plus, la démocratie locale est « une des pierres angulaires de la démocratie dans les pays de l'Europe ».

Deuxièmement, les attentes du public ont changé et la politique locale est en train de se modifier, il faut donc « des méthodes plus directes, flexibles et ad hoc de participation ».

Troisièmement, l'État et les collectivités locales ont perdu de leur légitimité, il faut que les citoyens aient à nouveau confiance envers ces institutions. Un dialogue entre les citoyens et les élus locaux permet de renforcer la légitimité de ces institutions.

Enfin, différentes mesures destinées à promouvoir la participation des citoyens sont disponibles, il faut donc les adapter aux situations locales.

Le comité des Ministres recommande aux gouvernements des États membres :

- De définir une politique de promotion de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, en faisant participer les autorités locales et, le cas échéant, régionales.
- D'adopter les mesures de leur ressort, notamment pour améliorer le cadre légal de la participation et assurer que la législation et la réglementation nationales permettent aux autorités locales et régionales d'utiliser un large éventail d'instruments de participation.
- D'inviter, d'une manière adaptée, les autorités locales et régionales à s'engager en faveur de la politique de promotion de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local et de sa mise en œuvre ainsi qu'à améliorer la réglementation locale et les arrangements pratiques concernant cette participation et à adopter toutes les autres mesures de leur ressort afin de promouvoir la participation des citoyens.

Ces recommandations ont donc pour objet de permettre aux citoyens d'avoir une information claire et complète en ce qui concerne les collectivités locales et également de leur permettre de participer aux décisions importantes de ces dernières.

3.5 L'évaluation de la satisfaction des usagers

Comme nous l'avons déjà vu, la satisfaction des usagers est élément qui permet de juger de la qualité d'un service. C'est pourquoi, il est très important d'évaluer cette satisfaction des

usagers pour les services publics locaux. Cette évaluation permet une meilleure communication avec les usagers : le service sait ce qui ne plaît pas aux usagers, il connaît leur réaction face à une modification, il peut aussi avoir des renseignements sur ce qu'il doit améliorer. Grâce à cette évaluation, les usagers peuvent ressentir que leur avis a de l'importance.

Selon A. Ragainne (2007), l'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics locaux externalisés comporte deux buts principaux :

- L'amélioration des prestations offertes : il faut prendre en compte le coût de l'amélioration tout en considérant que cette amélioration doit se faire dans l'intérêt général car il est en effet très délicat d'avoir une adaptation à tous les usagers.
- La responsabilisation des acteurs : en mesurant la satisfaction des usagers par des indicateurs et en considérant ces indicateurs comme des indicateurs de performance, on peut avoir un impact de l'activité des organisations publiques au niveau des usagers.

3.6 Les commissions consultatives

Les commissions consultatives ont été créées par la loi du 6 février 1992, puis ont été relancées par la loi du 27 février 2002. Ces commissions ont pour but de permettre aux usagers des services publics locaux d'obtenir des informations sur le fonctionnement effectif des services, de développer une démarche de participation citoyenne en permettant aux usagers d'être consultés sur certaines mesures relatives à l'organisation des services publics et d'émettre des propositions en vue d'adaptations qui pourraient être nécessaires. Les commissions ont également pour but d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, et de favoriser la transparence de l'action publique.

Les commissions consultatives des services publics locaux, pour les services publics confiés à un tiers par convention de délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière, sont obligatoires pour les régions, les départements, pour les communes de plus de 10.000 habitants, pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50.000 habitants et pour les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants. Il existe deux catégories de commission. Tout d'abord, on peut avoir une commission multiservice qui sera compétente pour l'ensemble des services publics locaux gérés par les régions, les départements ou les communes (c'est également le cas lorsque la gestion de ces services a été confiée à un délégataire). On trouve ensuite la commission monoservice qui ne sera compétente que pour un seul service : c'est le cas lorsque le service public local est géré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte concerné par la mise en place de la commission.

Les commissions consultatives doivent comprendre plusieurs membres :

- Un président : il s'agit du Maire, du président de l'établissement public ou le président du syndicat mixte.

- Des membres du Conseil municipal, qui sont désignés selon le principe de la représentation proportionnelle.
- Des représentants d'associations locales d'usagers du ou des services concernés, qui sont nommés par le Conseil municipal.

D'autres personnes peuvent également être présentes lors des commissions consultatives. En effet, selon l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales, « En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile ». Il peut s'agir par exemple des opérateurs chargés des missions de service public, de professionnels et d'organismes spécialisés, de tout expert professionnel ou bénévole pouvant aider les membres de la commission dans leur réflexion...

Les commissions consultatives ont pour mission l'examen de rapports et des consultations obligatoires. Ainsi, chaque année, ces commissions examinent les rapports annuels établis par les délégataires de services publics, les rapports sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable, d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures ménagères. Les commissions examinent également le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Les commissions doivent aussi être consultées sur tout projet de délégation de service public local avant que le Conseil municipal ne se prononce et sur tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière avant la décision du Conseil municipal.

Les commissions consultatives permettent donc de mieux cerner et évaluer les besoins des citoyens, ce qui est essentiel pour optimiser la performance des services publics locaux.

Conclusion

Comme nous avons pu le constater, la question de la productivité dans les services soulève de nombreuses interrogations et débats quant à son application à ces activités. Ainsi, les méthodes de mesure traditionnelles de la productivité sont remises en cause en raison des spécificités des activités de services : un produit flou et souvent mal défini et une incertitude sur le produit fini en raison du caractère relationnel de la prestation de service.

Nous avons également pu constater que ces problèmes étaient exacerbés pour les services publics et plus particulièrement pour les services publics locaux.

Afin de tenir compte de toutes les spécificités des services, et plus spécifiquement des services publics, l'analyse multicritère semble être la méthode la plus appropriée pour mesurer la performance de ces activités. Nous tenterons de vérifier ce propos, dans la seconde partie de ce travail, en ce qui concerne les services publics locaux à l'aide d'une enquête réalisée dans certains services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais.

PARTIE II : LA PRODUCTIVITE ET LA PERFORMANCE DANS LES SERVICES PUBLICS LOCAUX : LE CAS DU NORD-PAS-DE-CALAIS

Evaluer la performance d'un service n'est pas facile. En effet, nous avons pu constater précédemment que les méthodes de mesure traditionnelles, utilisées notamment dans l'industrie, n'étaient pas appropriées pour les activités de services. Ainsi, il ne faut donc pas se limiter à la seule notion de productivité mais envisager la performance dans sa globalité notamment à l'aide d'une analyse multicritère. Pour illustrer l'importance de prendre en considération tous les aspects des services publics locaux dans l'évaluation de la performance, nous avons réalisé une enquête dans plusieurs services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais.

Nous nous intéresserons donc dans cette partie à l'étude réalisée dans certains services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais. Nous nous pencherons tout d'abord sur la région et sur l'emploi public puis nous expliquerons le choix des différents services retenus. Nous expliquerons également l'enquête menée dans ces services. Enfin, nous nous concentrerons sur l'enquête réalisée et ses résultats pour les différents services.

Chapitre 1 : Les services publics locaux dans le Nord-Pas-de-Calais

Comme nous l'avons déjà vu, les services publics locaux sont des services de proximité. Ils sont organisés et gérés par les régions, les départements et les communes. Avant de présenter l'enquête menée et les services choisis pour cette enquête, nous commencerons par faire un bilan de la situation des services publics dans la région afin de mieux comprendre les politiques et décisions appliquées dans les services publics locaux. Nous établirons ensuite un premier bilan des différents services retenus.

1. Le Nord-Pas-de-Calais et l'emploi public

Dans le Nord-Pas-de-Calais, la fonction publique comptait en 2010 environ 330 000 salariés, ce qui représente un actif sur cinq. Les services publics sont importants dans la région, notamment en raison de leur poids dans l'emploi. C'est pourquoi, il nous semble intéressant d'approfondir plus en détail l'emploi public dans la région, ce que nous ferons dans un deuxième point après avoir, au préalable, réalisé une brève présentation du Nord-Pas-de-Calais.

1.1 Présentation de la région

Le Nord-Pas-de-Calais est une région administrative française qui se situe à l'extrême nord de la France. Les données statistiques de ce paragraphe sont des données de l'INSEE (sauf précision contraire). La région est divisée en deux départements : le Nord et le Pas-de-Calais, dont les chefs-lieux sont respectivement Lille et Arras.

Selon l'INSEE, la région comptait 4,038 millions d'habitants au 1er janvier 2010, ce qui représente 6,6% de la population française. La densité y est très élevée : 326 habitants par km², ce qui en fait la région la plus dense de France après l'Île de France. C'est pourquoi, on dénombre un fort taux de population urbaine (95%).

La région compte de nombreux regroupements de communes qui gèrent alors certains services publics locaux. On peut trouver les Communautés urbaines (CU) suivantes : la Communauté urbaine d'Arras, la Communauté urbaine de Dunkerque, la Lille Métropole Communauté urbaine. On constate aussi plusieurs Communautés d'agglomération (CA) : Artois, Boulonnais, Calaisis, Cambrai, Douaisis, Hénin-Carvin, Lens-Liévin, Maubeuge Val de Sambre, Porte du Hainaut, Saint-Omer et Valenciennes Métropole.

Selon L'INSEE, en 2006, 1,43 million de personnes avaient un emploi dans la région. Le secteur tertiaire regroupait 75% des emplois et le secteur secondaire (c'est-à-dire l'industrie et la construction) 23%, ce qui est proche des chiffres nationaux avec respectivement 75 et 22%. La région est également caractérisée par un fort taux de chômage : 10.2% au premier trimestre 2008, ce qui représente trois points de plus que la moyenne nationale. Pour 2009, le taux de

chômage provisoire (pour des chiffres allant jusqu'au 30 septembre 2009) était de 12,6% pour le Nord-Pas-de-Calais et de 9,1% pour la France métropolitaine.

La région a un lourd passé industriel qui a laissé des séquelles environnementales et qui a pesé sur la qualité de son cadre de vie. De ce fait, le Nord-Pas-de-Calais est la région française qui dépense le plus en investissements pour la protection de l'environnement. Le Nord-Pas-de-Calais est une des régions les plus artificialisées de France (14,5% de son territoire). Elle possède une faible part d'espaces naturels (seulement 12,3% de son territoire). Il est alors très important de conserver la biodiversité.

Au niveau local, c'était la DIREN (Direction Régional de l'environnement) Nord-Pas-de-Calais, service déconcentré du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, qui s'occupait des politiques environnementales et de leur compatibilité avec les autres politiques de la région. Ces politiques visent de nombreux domaines : l'eau, les déchets, l'énergie, les transports, l'industrie, l'agriculture, les espaces naturels... Depuis la fusion de 2009, c'est la DREAL Nord-Pas-de-Calais qui a repris ces compétences.

Les deux départements de la région ont élaboré un Agenda 21 régional (en 2003 pour le Nord et en 2008 pour le Pas-de-Calais). L'Agenda 21 régional, proposé lors du sommet de la Terre à Rio en 1992, est un programme d'actions visant à intégrer le développement durable dans l'ensemble des politiques publiques.

1.2 L'emploi public dans le Nord-Pas-de-Calais

On s'intéresse à l'emploi public dans la région Nord-Pas-de-Calais car il est important de savoir si les effectifs de la fonction publique correspondent aux besoins de la population. Selon l'étude réalisée par l'INSEE, les effectifs de la fonction publique comprennent « les salariés des personnes morales et organismes dans lesquels le recrutement relève du droit public » (les organismes privés non marchands ne sont pas retenus alors que les organismes publics marchands, tels que les caisses de crédits municipaux ou les maisons de retraite publiques le sont). Ainsi, selon cette étude, la fonction publique employait 329 600 salariés en Nord-Pas-de-Calais. Ces effectifs se répartissent de la façon suivante :

Tableau 13 : La fonction publique en 2010

	Nord-Pas-de-Calais	Part	France entière	Part	Part du Nord-Pas-de-Calais dans le total national
Ensemble de la fonction publique	329 600	100	5 514 200	100	6,0
Dont emplois aidés	16 800	5,1	142 600	2,6	11,8
Fonction publique d'État	139 700	42,4	2 507 500	45,5	5,6
Dont ministères de l'enseignement	94 500	28,7	1 397 600	25,3	6,8
dont ministères économique et financier	12 200	3,7	223 100	4,0	5,5
dont Intérieur, Outre-mer, collectivités territoriales et Immigration	14 900	4,5	288 700	5,2	5,2
dont Écologie, Énergie, Développement durable et Mer	4 300	1,3	88 700	1,6	4,8
dont Justice et Libertés	5 200	1,6	76 300	1,4	6,8
dont Défense	5 000	1,5	301 000	5,5	1,7
dont autres	3 600	1,1	132 200	2,4	2,7
Fonction publique territoriale	119 600	36,3	1 876 200	34,0	6,4
dont Régions et Départements	24 900	7,6	375 500	6,8	6,6
dont communes	68 300	20,7	1 050 000	19,0	6,5
Fonction publique hospitalière	70 400	21,4	1 130 400	20,5	6,2
dont hôpitaux	63 000	19,1	1 018 926	18,5	0,1
Population	4 038 200		64 612 900		6,2
Part de la fonction publique dans la population	8,2		8,5		
Emploi total	1 517 016		26 816 525		5,7
Part de la fonction publique dans l'emploi total	21,7		20,6		

Source : Siasp au 31 décembre 2010 et recensement de la population 2010, exploitation principale au lieu de résidence, estimation d'emploi localisée (Insee)

La fonction publique est donc importante car elle représente 21,7% de l'emploi total dans la région Nord-Pas-de-Calais. Cette part, qui est supérieure à la part nationale (avec 20,6%), peut s'expliquer par la surreprésentation des agents publics dans l'emploi total en Nord-Pas-de-Calais et par la sous-représentation de ces mêmes agents au sein de la population totale de la région (INSEE, 2013). En effet, le taux de chômage du Nord-Pas-de-Calais est plus élevé que celui de la France (12,8% contre 9,2% au quatrième trimestre de 2010) et le taux d'emploi de la région est inférieur à celui de la France (57,4% contre 63,3% en 2010).

Les parts des effectifs des trois versants de la fonction publique dans la fonction publique totale sont comparables pour le Nord-Pas-de-Calais et la France (INSEE, 2013) :

- Pour la fonction publique de l'État qui comprend les effectifs des ministères civils, de la Défense, des établissements publics administratifs nationaux ou locaux, les parts respectives sont de 42,4% pour le Nord-Pas-de-Calais et de 45,5% pour la France.

- Pour la fonction publique territoriale qui regroupe notamment les communes, les départements et la région, les parts respectives sont de 36,3% et de 34%.
- Pour la fonction publique hospitalière (les hôpitaux publics, les établissements médico-sociaux et sociaux) les parts sont de 21,4% pour la région et 20,5% pour la France.

On peut également noter que les trois quarts des salariés de la fonction publique occupent des postes d'agents de service, de professeurs ou de professionnels de la santé et du social, de même qu'au niveau national.

2. Les services retenus pour l'enquête

Nous avons observé que pour évaluer la performance d'un service, et plus particulièrement d'un service public en général et d'un service public local, il ne fallait pas se restreindre à la seule notion de productivité. Nous avons également constaté que l'analyse multicritère semblait être une bonne solution pour l'évaluation de la performance des services. Afin d'illustrer ce constat, nous avons réalisé une enquête dans plusieurs services publics locaux de la région Nord-Pas-de-Calais.

Dans cette partie, nous présenterons donc l'enquête réalisée, c'est-à-dire le choix des différents services publics locaux retenus ainsi que les objectifs de cette enquête.

2.1 Le choix des différents services

Comme nous l'avons vu précédemment, les services publics locaux possèdent de nombreuses caractéristiques. Ainsi, par exemple, tout comme les services publics en général, les services publics locaux peuvent être administratifs ou industriels et commerciaux. De plus, les services publics locaux ne sont pas tous obligatoires. Nous nous baserons donc sur les différentes caractéristiques pour déterminer le choix des services étudiés pour l'enquête.

Dans un premier temps, nous rappellerons les différentes caractéristiques des services publics locaux puis nous déterminerons les services retenus pour l'enquête.

2.1.1 Les différentes caractéristiques des services publics locaux

Nous nous contenterons ici de rappeler les différentes caractéristiques des services publics locaux évoquées précédemment et qui peuvent donc être classées de différentes manières :

- Services administratifs ou services industriels et commerciaux.
- Services facultatifs ou services obligatoires.
- Services avec gratuité pour l'utilisateur ou services avec rémunération partielle sur l'utilisateur.

Les services publics locaux peuvent donc être classés en deux grandes catégories : les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC). Les SPA peuvent être gratuits pour l'utilisateur ou payants. Les SPIC sont toujours des services payants. De plus, certains services publics locaux sont obligatoires alors que d'autres sont facultatifs. Si on reprend ces différentes caractéristiques, on obtient le tableau suivant (tableau 14) :

	Obligatoires	Facultatifs
SPIC		
SPA payants		
SPA gratuits		

Nous nous baserons sur ce tableau pour le choix des services à étudier.

2.1.2 Les services choisis

Il serait donc intéressant, pour les entretiens, d'étudier des services qui comprendraient des caractéristiques différentes. Nous choisirons donc d'étudier les services publics locaux suivants : le service de l'eau et de l'assainissement, les transports publics, le service de la gestion des déchets ménagers, les crèches collectives, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et les bibliothèques.

Tableau 15 : Les services choisis

	Obligatoires	Facultatifs
SPIC	Service de l'eau et de l'assainissement	Transports publics
SPA payants	Gestion des déchets ménagers	Crèches collectives
SPA gratuits	SDIS	Bibliothèques

Le service de l'eau et de l'assainissement est un service industriel et commercial, payant et obligatoire. Nous choisirons d'étudier ce service car, les usagers payant en fonction de leur consommation, il est primordial de pouvoir offrir un service de qualité à un prix acceptable par les usagers.

Le service des transports publics est un service public industriel et commercial. C'est un

service qui est en principe facultatif mais ce n'est cependant pas toujours le cas :

- Les transports urbains sont un service facultatif pour les communes.
- Les transports routiers non urbains de personnes et transports non urbains de personnes d'intérêt local ferré ou guidé sont facultatifs pour les départements.
- Les transports scolaires et les transports non urbains sont obligatoires pour les départements.
- La loi sur l'Intercommunalité prévoit que l'organisation des transports collectifs est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines.
- La compétence transport urbain est optionnelle pour les communautés de communes.

Il serait intéressant d'étudier ce service en raison de l'importance qu'il a pris ces dernières années.

Le service de la gestion des déchets ménagers a la particularité d'être administratif ou industriel et commercial selon son mode de financement. Le plus souvent, il est administratif. Il prend un caractère industriel et commercial lorsque les communes choisissent de le financer par la REOM (Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères). Ce service présente de nombreux enjeux. En effet, au delà des fonctions premières que sont l'enlèvement et l'élimination des déchets, il se cache un enjeu pour l'environnement. Il est essentiel de réduire les quantités de déchets et de ce fait, les mesures de prévention et les dispenses de bonnes pratiques envers les usagers font désormais partie de ce service. C'est un service obligatoire qui est assuré par la commune.

Le service des crèches est un service administratif, payant (rémunération partielle sur l'utilisateur), facultatif et organisé au niveau des communes. Nous choisirons d'étudier ce service car il a la particularité d'être facultatif. Nous chercherons donc à voir comment est appréhendée la performance dans ce type de services et si la création et le maintien de ce service dépendent des résultats.

Le SDIS est un service administratif, gratuit et obligatoire. C'est un service public local qui n'intervient qu'en cas de nécessité (incendie, danger potentiel...). Comment sont alors définis les produits de ce service de la lutte contre l'incendie, comment mesurer la performance d'un pompier ? Faut-il prendre en considération le nombre d'interventions, le nombre de personnes aidées ou prendre en compte les mesures de prévention afin d'éviter les accidents ?

Le service des bibliothèques est un service administratif, gratuit et facultatif. Dans nos sociétés actuelles, les bibliothèques sont désormais en concurrence avec Internet notamment et voient leur nombre d'utilisateurs baisser constamment. Il serait donc intéressant de voir les réactions du service pour faire face à cette concurrence et attirer de nouveau les utilisateurs.

Avant de réaliser les entretiens, nous établirons une première approche de ces services dans la région. Nous choisirons également d'étudier un service particulier : l'état civil qui est un service public administratif obligatoire. Nous l'étudierons en raison de son caractère purement administratif.

2.2 L'enquête

L'enquête a été réalisée dans les sept services publics locaux cités précédemment et a été menée exclusivement dans la région Nord-Pas-de-Calais. Nous avons réalisé 32 entretiens qui se sont déroulés en 2011 et 2012. Nous précisons que nous avons envoyé de nombreuses demandes d'entretiens restées sans réponse ou ayant obtenues des réponses négatives. Les entretiens ont été réalisés dans les différents regroupements de communes de la région (LMCU, CUA, Communauté d'Agglomération de Lens-Liévin...) et dans plusieurs villes choisies en fonction de leur taille. Nous avons tenté d'analyser des villes différentes selon leur taille (nombre d'habitant). Plusieurs personnes, à différents échelons de l'organisation, ont ainsi été interrogées. Nous n'en ferons pas la liste car de nombreuses personnes ont souhaité rester anonymes.

Le but des entretiens est multiple, nous chercherons à répondre aux trois objectifs suivants : l'identification des principaux « produits » des services choisis, le recensement des indicateurs de performance utilisés et le recensement des stratégies d'amélioration de la performance (Cf. Annexe 8 : Grille utilisée lors des entretiens).

2.2.1 Identification des principaux « produits » des services choisis

Cette identification se fera à partir de l'observation des unités de base et des représentations des agents. Pour cela, on se servira de la grille multicritère suggérée précédemment :

Tableau 6 : Une grille multicritère d'analyse du produit et de la performance des services

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)					
<i>Performances relatives au produit direct</i>					
Produit indirect (long terme)					
<i>Performances relatives au produit indirect</i>					

Source : F. Djellal et F. Gallouj (2006), *La productivité dans les services administratifs*.

On cherchera donc à établir une analyse multicritère de ces produits (par familles ou par groupes « homogènes ») tout en tenant compte des divergences d'appréciation sur leur « valeur ». Les services étudiés étant des services publics locaux, on mettra plus particulièrement l'accent sur les caractéristiques relationnelles d'une part et sur les caractéristiques civiques d'autre part. En effet, ces caractéristiques correspondent intuitivement à l'idée de contribution au lien social, à la solidarité et à l'identité collective.

Cette étape d'identification des « produits » des services publics locaux prépare les étapes suivantes qui sont relatives à la performance de ces services.

2.2.2 Recensement des indicateurs de performance utilisés

On cherchera ensuite à recenser les indicateurs de performance utilisés dans les services publics locaux puis on étudiera leurs limites. Les données statistiques relatives aux performances, produites et utilisées par les organisations de services publics, étant nombreuses, nous recenserons les plus représentatives. Une fois les indicateurs de performance recensés, nous étudierons leurs limites. Nous supposerons, en effet, que, comme pour toutes les organisations de services en général (la banque, les hypermarchés...), les critères de mesure de la productivité et de la performance sont enracinés dans une tradition industrielle et/ou financière, ce qui peut fausser les évaluations et les comparaisons. En effet, comme nous l'avons déjà vu, ces indicateurs ne parviennent pas à mesurer aussi facilement, que pour les activités « industrielles », la performance dans les organisations de services. Ils perdent de leur pertinence notamment en deux circonstances particulières : dans les zones de forte asymétrie d'information où se manifestent des effets d'aléa moral et dans les zones de fortes relations de service (et en particulier de services sociaux et civiques). A ces différents endroits, la qualité de la relation de service peut se trouver en opposition avec la productivité ; la structure qualitative de la clientèle ou des usagers a des effets sur la nature du service rendu et sur la productivité.

2.2.3 Recensement des stratégies d'amélioration de la productivité et de la performance

Enfin, on recensera les stratégies mises en œuvre pour améliorer la productivité et, plus généralement, la performance. On cherchera à mettre en évidence les principaux leviers de la productivité et de la performance, qu'ils soient mobilisés ou mobilisables. En ce qui concerne la productivité, il existe de nombreuses références littéraires, qui ont permis d'identifier et de classer les leviers de la productivité. Généralement, en excluant les effets de réallocations sectorielles des facteurs (mobilité du travail, migrations, etc.), six facteurs génériques de productivité sont nommés : techniques, humains, organisationnels, économiques, politiques et institutionnels et sociaux. Ces facteurs ne sont évidemment pas indépendants les uns des autres. On tentera d'examiner la manière dont sur le plan théorique, mais aussi opérationnel, ces différents facteurs entrent en jeu dans le domaine des services publics locaux.

3. Bilan des services choisis dans le Nord-Pas-de-Calais

Nous tenterons ici de dresser un premier bilan des différents services publics locaux retenus pour la région Nord-Pas-de-Calais.

3.1 Les services publics locaux indispensables

Ces services sont des services obligatoires qui sont utilisés par tous les citoyens. On classe dans cette catégorie : la gestion des déchets ménagers, le service de l'eau et d'assainissement et le service de l'état civil.

3.1.1 La gestion des déchets ménagers

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, ce service est, pour la majorité, organisé et géré par des regroupements de communes : la LMCU (Lille Métropole Communauté Urbaine), la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD), la Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, la communauté de Communes OSARTIS, la Communauté Urbaine d'Arras, la Communauté de Communes de Lens-Liévin, la communauté urbaine de Dunkerque (Dunkerque Grand Littoral)... Il serait donc intéressant de pouvoir mener l'enquête dans quelques unes de ces communautés d'agglomérations.

Au niveau régional, depuis le 2 février 1996, un Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux (PREDIS) doit être élaboré. Depuis 2002, ce plan relève de la compétence du Conseil régional. Un autre plan doit également être élaboré : le Plan régional d'Élimination des Déchets d'Activités de Soins. Il faut soit élaborer un plan spécifique pour ces déchets ou alors intégrer un volet « déchets d'activités de soins » au PREDIS.

Pour le PREDIS du Nord-Pas-de-Calais, les déchets concernés sont : les déchets industriels spéciaux, les autres déchets spéciaux non produits par l'industrie (mais éliminés dans les mêmes filières que les déchets industriels spéciaux) et enfin les déchets issus du traitement des sols et sédiments pollués (qui sont éliminés à l'extérieur des sites d'origine). L'élaboration du plan est basée sur quatre grands principes :

- « Le principe d'autosuffisance, visant à rendre la région aussi autonome que possible pour l'élimination de ses déchets.
- Le principe de proximité, visant à traiter les déchets au plus près de leur lieu de production.
- Le principe de progrès, visant à traiter le déchet dans des conditions de plus en plus performantes, sur les plans économique et de la protection de l'environnement.
- Le principe de développement de la connaissance, afin de mieux appréhender les problèmes liés aux déchets, et de mieux informer le public. » (PREDIS - Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux, Nord-Pas-de-Calais, 1998).

Dans le Nord, la moyenne des déchets ménagers produits par habitants était, en 2002, de 580 kg. Ainsi, dans le département du Nord, les ménages ont produit 1.5 million de tonnes de déchets en 2002. De plus, la production de déchets augmente régulièrement de 2 à 3 % par an. De ce fait, le PDEDMA, qui vise à réduire la production des déchets ménagers, à faciliter le ramassage et le transport des déchets (et à limiter les distances), à donner la priorité au recyclage et à la valorisation des déchets et à limiter au maximum la mise en décharge, devait se fixer des objectifs quant à la production de déchets. C'est pourquoi, le PDEDMA du Nord,

élaboré entre 1997 et 2000, piloté par le Préfet du Nord et les collectivités, fixait un objectif de stabilisation du gisement de déchets à 1,7 million de tonnes en 2005. Cet objectif supposait de changer les habitudes des ménages, des collectivités publiques et des entreprises. Les travaux de révision du plan se pilote lors de la commission consultative qui est composée :

- du Président du Conseil général
- de représentants du Conseil général, du Préfet, des communes et de leurs groupements
- des services déconcentrés de l'État
- de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- des chambres consulaires (représentants des chambres de Commerce et d'Industrie, de la chambre de Métiers et de l'Artisanat, de la chambre d'Agriculture)
- des organisations professionnelles (représentants des organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets, ainsi que des représentants d'organismes agréés)
- de la société civile (représentants d'associations agréées pour la protection de l'environnement et d'associations agréées de consommateurs).

La première réunion de la commission consultative, dans le Nord, a eu lieu le 4 octobre 2007 afin de lancer la procédure de révision du Plan (source : site Internet du Conseil Général, département du Nord). Depuis d'autres réunions ont eu lieu : une le mercredi 4 février 2009 et une le jeudi 22 octobre 2009.

En ce qui concerne la politique des déchets dans le Nord, le Conseil Général a choisi de subventionner les investissements dans deux domaines : la réhabilitation des décharges et les déchetteries. En ce qui concerne la réhabilitation des décharges, le département du Nord et l'ADEME se sont associés pour aider les communes à financer les études et la réhabilitation d'anciennes décharges brutes. Les montants des financements diffèrent si la décharge présente une menace sur la ressource en eau ou non. Si elle ne présente pas de menace, le département apporte 50% du montant des dépenses (plafonnées à 20000 €), l'ADEME apporte 30% des dépenses (plafonnées à 1,5 millions d'euros). Dans le cas où la décharge présente un risque pour la ressource en eau, l'agence de l'eau va également contribuer aux dépenses à hauteur de 30% du montant des travaux sans plafond. La part du département passe à 20% des dépenses (toujours plafonnées à 20000 €) et celle de l'ADEME reste à 30% avec le même plafond que précédemment. En ce qui concerne le second domaine, à savoir les déchetteries, le but est de « créer un réseau complet où chaque habitant pourrait bénéficier d'un équipement de proximité facilement accessible » (Conseil général du département du Nord). Le département veut aider à la construction de nouvelles déchetteries et améliorer celles qui existent déjà (par l'obtention d'un broyeur à végétaux par exemple). Les aides comprennent aussi la partie communication accompagnant la construction de nouvelles déchetteries.

La priorité du département du Nord en matière de gestion des déchets est la même que celle nationale : réduire le volume des déchets produits. Plusieurs actions ont ainsi été mises en avant par l'intermédiaire de l'Agenda 21 départemental (site du Conseil général du Nord) :

- prévenir le gaspillage de papier
- mise en place de la récupération des papiers dans les collèges
- un tri sélectif des déchets de bureau étendu à tous les services départementaux

- valorisation des déchets de chantier en privilégiant l'utilisation de matériaux recyclés
- collecter, traiter et recycler les déchets d'équipements électriques et électroniques
- imprimer les publications du Conseil Général et le magazine « Le Nord » sur papier recyclé sans chlore
- collecter les piles usagées à l'Hôtel du Département, à Lille.

Les actions en vue de diminuer la production de déchets ont un impact environnemental important. En effet, la combustion des ordures ménagères provoque une dispersion de métaux toxiques dans l'air, ce qui a, non seulement un impact sur la qualité de l'air, mais peut aussi entraîner des effets négatifs sur la santé (cela peut affecter les fonctions rénales, hépatiques ou respiratoires) et sur l'environnement (contamination des sols et des aliments).

La collecte des déchets dans le Nord-Pas-de-Calais est souvent assurée par des communautés d'agglomérations :

- Pour la métropole lilloise, la LMCU (Lille Métropole Communauté Urbaine) regroupe 85 communes et compte plus d'un million d'habitants. Elle confie la collecte des déchets à l'entreprise privée Esterra, dont le capital est détenu par Véolia Environnement et le groupe Sita (filiale de Suez Environnement).
- De même, la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD) assure l'organisation et la gestion du service de collecte des ordures ménagères, des déchets verts et des produits recyclables, sur le territoire des 35 communes qui sont membres de la communauté. Pour cette communauté, 106 000 tonnes de déchets ont été collectés en 2009. La CAD possède quatre déchetteries. Depuis 2007, le traitement et l'élimination des déchets sont confiés au Symevad, syndicat mixte qui regroupe trois collectivités (la CAD, la Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin et la communauté de Communes OSARTIS). La Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin regroupe quatorze communes et possède quatre déchetteries. La Communauté de Communes OSARTIS regroupe trente trois communes (30000 habitants) et possède trois déchetteries.
- La Communauté Urbaine d'Arras qui regroupe 24 communes avec près de 44 000 tonnes de déchets produits par an. La valorisation des déchets est déléguée au syndicat mixte Artois Valorisation (122 communes et 140 000 habitants) depuis mars 2002.
- Le syndicat mixte Artois Valorisation assure également la valorisation des structures communales suivantes (qui ont aussi gardé la compétence collecte) : la Communauté de Communes de l'Artois, la Communauté de Communes du Val de Gy et le Syndicat Mixte de la région de Bapaume.
- La Communauté de Communes de Lens-Liévin, qui regroupe 36 communes, délègue la collecte des déchets au groupe Nicollin, prestataire de services.
- La communauté urbaine de Dunkerque (Dunkerque Grand Littoral) qui comprend 18 communes.

Le groupe Sita est très présent sur le territoire régional. Sita Nord assure la collecte de 500000 habitants et possède trois agences généralistes de la gestion des déchets : une agence spécialisée sur les DAS/DIS (Déchets d'Activité de Soins/déchets Industriels spéciaux), une

filiale dédiée aux collectivités de l'arrondissement de Valenciennes et une filiale spécialisée dans le tri et la valorisation. La Sita Nord assure de nombreuses prestations :

- « Services aux collectivités : Collecte des Ordures Ménagères, Collecte Sélective, Collecte des Encombrants, Collecte des Déchets Verts, Collecte des Déchets Ménagers Spéciaux, Exploitation de déchèteries, Propreté urbaine.
- Services aux entreprises : Gestion sur sites industriels, Parcs à Déchets, Balayage Industriel, Collecte des Déchets Industriels Banals et Déchets Industriels Spéciaux, des déchets valorisables, Collectes en bacs, compacteurs, containers.
- Services aux professionnels de santé : Fourniture d'emballages, Collecte et traitement par banalisation, incinération des déchets d'activités de soins à risques infectieux » (Site du groupe Sita).

3.1.2 Le service public de l'eau et de l'assainissement

La région Nord-Pas-de-Calais appartient au bassin hydrographique de l'Artois-Picardie, qui comprend les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Aisne et de l'Oise. Dans la région du Nord-Pas-de-Calais, 92% des eaux prélevées proviennent des nappes d'eau souterraine, notamment de la nappe de la craie.

Les responsables de la distribution sont les Maires ou les Présidents des organismes intercommunaux. La distribution de l'eau potable relève donc juridiquement des pouvoirs du Maire, mais le plus souvent le service de l'eau est un service délégué, ce qui est le cas dans la région du Nord-Pas-de-Calais.

Près de 63 millions de m³ d'eau ont été produits en 2007 pour les besoins des communes de la Communauté urbaine de Lille par les producteurs : LMCU, la Société des Eaux du Nord (SEN), le Syndicat Mixte d'Adduction d'Eau de la Lys (SMAEL) et le SIDEN France.

La distribution de l'eau potable, dans le département du Nord, est assurée par délégation, à l'exception de quelques villes, par les distributeurs suivants : SIDEN, Société des Eaux du Nord, SADE, Société Eau et Force, Société Lyonnaise des Eaux, Société des Eaux de Douai, Société des Eaux de Cambrai. Pour le département du Pas-de-Calais, on trouve : CGE Lens-Liévin, CGE Arras, CGE Boulogne, les eaux de Calais, les Eaux du Nord, Société Lyonnaise des Eaux, CGE Bruay La Buisnière, ...

Selon la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), la région Nord-Pas-de-Calais est confrontée à des problèmes de disponibilités en eau. En raison de la mauvaise qualité des nappes d'eaux souterraines, de nombreux forages, pour l'alimentation en eau des populations, sont fermés chaque année, obligeant le service à puiser l'eau plus loin, ce qui est donc plus coûteux. De plus, du fait de la forte densité de population de la région et des activités industrielles et agricoles, la qualité des eaux de surface reste médiocre. Le littoral régional subit de nombreuses pressions dues à ses nombreux usages et aux activités économiques, tels que la baignade, le trafic maritime, les activités portuaires, la pêche...

En 1992, un SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) a été créé pour chaque bassin (pour les six grands bassins versants de la métropole et les quatre bassins des DOM). Un nouveau SDAGE est entré en application en 2009 pour le bassin Artois-Picardie. « Le SDAGE fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau. » (Site de la DREAL Nord-Pas-de-Calais). Il fixe donc des objectifs et des règles de travail pour les décisions concernant le domaine de l'eau et pour les SAGE (Schémas d'aménagement et de gestion des eaux). Ces derniers doivent fixer des « objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection qualitative et quantitative des ressources en eau. La région Nord Pas-de-Calais est intégralement couverte de SAGE. » (Site de la DREAL Nord-Pas-de-Calais).

3.1.3 L'État civil

Les services d'État civil sont organisés au niveau des communes. Il est donc difficile d'établir un bilan général pour la région. On peut toutefois préciser que chaque département a mis en place un site Internet sur les archives du département.

Pour le département du Nord, les archives mises en ligne sont :

- Pour l'état civil : les tables décennales (qui vont pour la plupart des communes de 1802 à 1892), les actes d'état civil.
- Le cadastre : les plans du cadastre dit du « Consulat » et les plans du cadastre dit « napoléonien ».
- Les recensements.
- Les matricules militaires.
- Les ressources « iconographie » : photographies et cartes postales.

Pour le département du Pas-de-Calais, les archives en ligne sont :

- L'État civil : les registres paroissiaux (de 1553 pour le plus ancien à 1792) et d'état civil (1793 à 1882 environ) ainsi que les tables décennales jusqu'en 1912.
- Les recensements de population : listes nominatives jusqu'en 1911.
- Le recrutement militaire : feuillets matricules jusqu'en 1912 et répertoires jusqu'en 1930.
- Les plans cadastraux : plans issus du cadastre napoléonien.

3.2 Les services publics locaux proposés aux citoyens

Les services publics locaux proposés aux citoyens sont des services facultatifs qui ne sont pas utilisés par tous les citoyens. Ces derniers ont le choix de s'en servir ou non. On classe dans cette catégorie : les bibliothèques, les crèches collectives et les transports publics.

3.2.1 Les bibliothèques municipales

Les bibliothèques municipales sont des services gérés au niveau des communes. Chaque commune peut décider ou non de créer et de gérer une bibliothèque.

La région Nord-Pas-de-Calais a longtemps été « un des hauts-lieux de l'écrit et de l'imprimé » (Site eulalie.fr, Drac - Pascal Allard, Valérie Tronet, 2008). On peut ainsi faire référence aux riches bibliothèques des abbayes médiévales (Saint-Amand par exemple) ou aux chapitres des cathédrales (comme celle de Cambrai) par exemple. Le Nord est ensuite devenu une terre d'imprimerie puis de libraires notamment avec la reconquête catholique qui fait suite aux crises religieuses et politiques des XV^{ème} et XVI^{ème} siècles. L'imprimerie devient aussi très importante au XIX^{ème} siècle avec le développement industriel.

Le patrimoine littéraire de la région contient encore de nombreuses œuvres malgré le temps (et les conflits, les incendies...) et il repose dans les magasins de plusieurs bibliothèques de la région (Drac - Pascal Allard, Valérie Tronet, 2008).

Ces documents étant souvent méconnus et se dégradant avec le temps, le Ministère de la Culture a décidé en 2003 de lancer un plan d'action pour le patrimoine écrit. Dans ce cadre, la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) Nord-Pas-de-Calais a lancé un vaste chantier de signalement des fonds à l'échelle de la région (Drac - Pascal Allard, Valérie Tronet, 2008). Ce chantier a tout d'abord consisté à rédiger systématiquement les notices des bibliothèques et les notices de fonds qu'elles détiennent.

La DRAC du Nord-Pas-de-Calais a mis en place un service du livre et de la lecture. Le conseiller pour le livre et la lecture a pour mission la mise en œuvre de la politique de l'État à l'échelon régional qui repose sur une conviction : « chaque partenaire - auteur, éditeur, diffuseur, libraire, bibliothécaire - est un maillon d'une *chaîne du livre* dont la cohésion est essentielle pour le dynamisme et le développement de la filière. » (Site de la DRAC du Nord-Pas-de-Calais, culturecommunication.gouv.fr). Une des fonctions principales du conseiller pour le livre et la lecture est le soutien du réseau des bibliothèques et l'accompagnement de la vie des acteurs de l'économie du livre. Concernant le développement de la lecture publique, le conseiller met en œuvre le dispositif d'aide de l'État, le concours particulier bibliothèques de la Dotation Générale de Décentralisation (Site de la DRAC du Nord-Pas-de-Calais, culturecommunication.gouv.fr). Ce dispositif soutient les projets de construction, d'aménagement, d'informatisation ou de mise en œuvre de nouveaux services de bibliothèques ou médiathèques qui relèvent des collectivités territoriales. Ainsi, pour la région Nord-Pas-de-Calais, on peut compter près de 6000m² de bibliothèques qui sortent de terre chaque année.

3.2.2 Les crèches collectives

Les crèches collectives sont également un service mis en place au niveau des communes. Il est donc difficile d'établir un bilan de ce service pour la région entière. On peut souligner le fait, comme nous l'avons déjà évoqué, que le Nord-Pas-de-Calais est une région jeune et

fortement peuplée. De ce fait, la demande des citoyens en matière de mode garde des enfants est potentiellement très importante pour la région. Cette hypothèse est confirmée par les statistiques : 160 688 enfants de moins de trois ans résidaient en Nord-Pas-de-Calais au recensement général de 1999 (Source : INSEE). Il faut cependant préciser que 19,1% de ces enfants étaient scolarisés et ne nécessitaient donc pas de mode de garde. De plus, 68% des enfants de moins de trois ans sont gardés par l'un de leur parent (en général la mère) dans le Nord-Pas-de-Calais. De ce fait, les autres modes de garde (que celles d'un parent ou de l'école) sont moins utilisés. Ainsi, le recours à la crèche représente seulement 5% des modes de garde des enfants de moins de trois ans. Cette situation est notamment due à deux phénomènes :

- La moindre activité professionnelle des mères dans la région.
- Une moindre capacité d'accueil en crèche dans la région : le taux d'équipement en crèche est de 57 pour 1000 enfants et celui des crèches collectives est de 35,8 pour 1000 enfants.

3.2.3 Les transports publics

Comme nous l'avons déjà vu, la loi sur l'Intercommunalité prévoit que l'organisation des transports collectifs est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Or, on trouve dans la région, les regroupements de communes suivants :

- Des communautés urbaines : la Communauté urbaine d'Arras, la Communauté urbaine de Dunkerque, Lille Métropole Communauté urbaine.
- Des communautés d'agglomération : Artois, Boulonnais, Calaisis, Cambrai, Douaisis, Hénin-Carvin, Lens-Liévin, Maubeuge Val de Sambre, Porte du Hainaut, Saint-Omer et Valenciennes Métropole.

De ce fait, ces regroupements de communes se doivent de gérer le service des transports publics et deviennent les autorités organisatrices de transports (AOT).

Afin de développer l'usage des transports en commun dans une démarche de développement durable dans la région, qui est une volonté de la Région et de treize autres AOT présentes sur le territoire, le Syndicat Mixte Intermodal Régional de Transport (SMIRT) a été créé. Nous reviendrons sur ce syndicat dans la partie sur les transports.

3.3 Les SDIS

En France, les services d'incendie et de secours sont organisés à trois niveaux (Site Pompier.fr) :

- Au niveau de la commune dont le Maire a la responsabilité de la sécurité. On peut trouver des centres de secours et des centres de première intervention.
- Au niveau du département avec les SDIS (service départemental d'incendie et de secours). C'est ce niveau que nous allons étudier.

- Au niveau national, les sapeurs-pompiers étant placés sous la tutelle du ministère de l'intérieur à travers la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques (DGSCGC) qui a pour but de « prévenir les risques naturels et technologiques et de coordonner les secours en cas de sinistre très importants ».

La région Nord-Pas-de-Calais comprend deux départements et donc deux SDIS : le SDIS du Nord et le SDIS du Pas-de-Calais.

3.3.1 Le SDIS du Nord

Depuis 2002, le département est découpé en cinq groupements territoriaux (contre trois auparavant : Nord, Centre et Sud) afin de mieux répondre aux enjeux opérationnels. Chacun des groupements dispose de services administratifs, fonctionnels et opérationnels, ils sont regroupés de la manière suivante (Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques, SDIS du Nord, 2012) :

- Groupement 1 : Arrondissement de Dunkerque qui comprend 30 centres d'incendie et de secours (CIS).
- Groupement 2 : Partie Nord de l'arrondissement de Lille qui comprend 9 CIS.
- Groupement 3 : Partie Sud de l'arrondissement de Lille qui comprend 2 centres de première intervention (CPI) et 16 CIS.
- Groupement 4 : Arrondissements d'Avesnes sur Helpe et de Valenciennes qui comprend 2 CPI et 36 CIS.
- Groupement 5 : Arrondissements de Douai et de Cambrai qui comprend 2 CPI et 30 CIS.

En plus des centres opérationnels, le SDIS du Nord dispose également d'autres structures (Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques, SDIS du Nord, 2012) :

- un siège administratif
- un Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours (CODIS)
- un Centre de Traitement de l'Alerte (CTA)
- des unités de soutien logistique
- un centre technique départemental et un magasin central polyvalent
- des centres de formation qui sont répartis sur le territoire de façon à optimiser les conditions de réalisation de la stratégie de formation de l'Établissement public et les déplacements des personnes concernées par les formations (intervenants et stagiaires).

Le SDIS du Nord est un établissement public autonome, il comptait, en 2012, 6488 agents :

- 5974 sapeurs-pompiers dont 2184 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et 3790 sapeurs-pompiers volontaires (SPV).
- 514 personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS).

3.3.2 Le SDIS du Pas-de-Calais

Le SDIS du Pas-de-Calais est un établissement public autonome spécialisé. Il est divisé en trois zones géographiques (Bilan d'activité 2011, SDIS du Pas-de-Calais) :

- Le groupement Est qui comprend 230 communes dont notamment les villes de Lens et d'Arras. Il est composé de 1222 sapeurs-pompiers (dont 362 SPP et 859 SPV) et de 22 PATS.
- Le groupement Centre qui regroupe 301 communes et comprend le secteur Béthune-Bruay-Auchel. Il est composé de 1162 sapeurs-pompiers (dont 241 SPP et 921 SPV) et 19 PATS.
- Le groupement Ouest qui comprend 383 communes dont notamment les villes de Boulogne-sur-Mer, de Calais, de Saint-Omer et de Montreuil ainsi que le tunnel sous la Manche. Il regroupe 1473 sapeurs-pompiers (dont 403 SPP et 1034 SPV) et 36 PATS.

Le département du Pas-de-Calais est couvert par 48 CIS auxquels s'ajoute celui du Tunnel sous la Manche et par 25 CPI (Bilan d'activité 2011, SDIS du Pas-de-Calais). Il est composé d'une Direction départementale qui abrite :

- le CODIS qui assure la gestion opérationnelle des interventions et le CTA qui est la plate-forme unique de réception des appels 18 sur le département
- l'État-Major
- les services administratifs
- l'atelier
- l'École Départementale d'Incendie et de Secours qui dispense une grande partie de la formation.

4. Conclusion

L'emploi public dans la région Nord-Pas-de-Calais est important en raison de son poids dans l'ensemble de l'emploi de la région. De ce fait, il apparaît primordial d'évaluer la performance des services publics locaux de la région. C'est pourquoi nous avons mené une enquête dans plusieurs services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais. Le choix des services étudiés repose sur les différentes caractéristiques de ces services. Nous avons pu ainsi déterminer sept services : le service des déchets ménagers, le service de l'eau et de l'assainissement, l'état civil, les bibliothèques municipales, les crèches collectives, les transports publics et les SDIS.

L'enquête a trois buts principaux : l'identification des principaux produits des services, le recensement des indicateurs de performance utilisés et le recensement des stratégies d'amélioration de la performance.

A l'aide de ces enquêtes nous tenterons de pointer les points forts et les faiblesses de l'évaluation de la performance dans ces services puis, ensuite, nous tâcherons d'appliquer à ces différents services publics locaux, la grille d'analyse multicritère citée précédemment.

Chapitre 2 : Les outils de mesure de la productivité et de la performance pour les services publics locaux retenus

L'enquête menée dans les services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais portait sur trois points principaux : l'identification des principaux produits, le recensement des indicateurs de performance utilisés et le recensement des stratégies mises en place pour améliorer la performance. Dans ce chapitre, nous tâcherons de rendre compte des principaux éléments collectés lors des entretiens concernant ces trois points.

Nous tenterons tout d'abord de mettre en évidence les différentes activités de chaque service, puis nous analyserons les différents indicateurs de performance qui sont utilisés pour chaque service, puis nous nous intéresserons aux différentes stratégies mises en place dans ces services.

1. Les services publics locaux indispensables

Nous examinerons dans cette partie le financement, les différents produits (directs et indirects), les indicateurs de performance utilisés ainsi que les stratégies mises en place pour améliorer la performance pour les services publics locaux indispensables, à savoir la gestion des déchets ménagers, le service d'eau et d'assainissement et l'État civil.

1.1 La gestion des déchets ménagers

La gestion des déchets ménagers présente deux objectifs principaux : la collecte des déchets ménagers et le traitement de ces déchets. C'est un service qui est en partie financé par les usagers, il est donc impératif de fournir un service de qualité.

1.1.1 Le financement

Le service de collecte et traitement des déchets est financé de diverses manières. Le financement principal est la taxe : la TEOM (Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères) indexée sur la taxe foncière. C'est un taux calculé pour que la recette de cette taxe corresponde aux dépenses. Cette taxe peut être contestée car elle ne dépend pas du service rendu. Elle ne tient pas compte, en effet, du nombre de personnes vivant dans la propriété, ce qui implique qu'une personne seule peut payer plus cher qu'une famille entière. On pourrait alors envisager une taxe incitative qui permettrait d'avoir une facture dépendant de la quantité de déchets ultimes jetés. Cependant cette taxe peut entraîner certains problèmes comme la dissimulation de déchets (dans la poubelle des voisins, dans un fossé, brûlés dans le jardin...), ou un problème, de caractère social et politique, avec des familles nombreuses qui produiraient donc beaucoup de déchets mais qui ne pourraient pas payer. De plus, avec ce

type de taxe, les hypermarchés ne paieraient plus de taxe, comme c'est le cas actuellement, car ils ne produisent pas de déchets. Cependant, ils contribuent quand même à la production de déchets avec les emballages notamment.

Le service des déchets dans le Nord-Pas-de-Calais est organisé par communautés urbaines. De ce fait, dans le financement, on trouve une cotisation à l'habitant des collectes adhérentes (à l'année pour l'organisation des déchetteries mobiles qui vont être arrêtées, pour la rotation de bennes, les personnels, l'entretien...). On trouve également une prestation à la tonne : il y a une grille tarifaire par produit (ordures ménagères, emballages ménagers, encombrants...).

Le service est aussi financé par des soutiens des éco-organismes (exemple : ERP, éco-système, écofolio...) qui versent des soutiens à la tonne valorisée. La collectivité se substitue aux producteurs pour ramasser les emballages. C'est pourquoi Éco emballage a été créé : le producteur paie une somme pour chaque emballage à Éco emballage, qui redistribue ces recettes, de façon incitative, aux collectivités qui ont collecté les emballages (c'est le principe du pollueur-payeur). Le but d'Éco emballage est d'inciter les producteurs à faire moins d'emballages. Pour recevoir de l'argent, les collectivités doivent communiquer auprès des habitants, atteindre une certaine performance au centre de tri... C'est un aspect incitatif financièrement parlant, il y a un intérêt écologique et un intérêt économique.

Le service récupère aussi de l'argent grâce à la vente de matière issue des centres de tri ou des déchetteries.

Il faut noter qu'il n'y a pas de fiscalité propre, ce sont les collectivités qui lèvent l'impôt. Ces différentes contributions servent à financer les diverses dépenses du service : les dépenses de fonctionnement ou d'investissement (les salaires, le traitement dans la fonction publique, les charges courantes, l'investissement pour les déchetteries, l'achat de camions...). Les dépenses et les recettes s'équilibrent. La collectivité ne vote pas de budget mais il y a un contrôle de l'État.

1.1.2 L'identification des principaux produits

Le but du service est de traiter les déchets pour la zone concernée. On peut distinguer deux grands « produits » : le ramassage des ordures ménagères et le traitement des déchets. À côté de ces deux activités, le service comprend également d'autres activités basées sur la communication. Enfin, on peut également distinguer plusieurs « produits indirects » pour ce service.

a) Le ramassage des déchets provenant des ménages

Les déchets provenant des ménages se décomposent en deux parties : les ordures ménagères, c'est-à-dire des déchets ordinaires qui proviennent de la vie quotidienne des ménages (cuisine, nettoyage des habitations...) et les déchets encombrants des ménages qui sont des déchets

volumineux tels que les sommiers, les matelas, les gros cartons d'emballage, les appareils électroménagers...

Le ramassage des déchets à domicile (en porte-à-porte) se fait en deux stades : les déchets recyclables et les déchets ultimes. Les déchets recyclables comprennent les bouteilles en plastique et en verre, les papiers et les cartons, et les emballages en métal. Dans certaines communautés, la collecte du verre peut se faire en apport volontaire dans des conteneurs.

La collecte des encombrants peut se faire de différentes façons. Le premier mode est la collecte en porte-à-porte : c'est une collecte qui est en réflexion car elle pose des problèmes, tels que la saleté dans les rues (qui implique ensuite un nettoyage), la mise d'objets non autorisés... De plus, les déchets déposés sur le trottoir sont destinés à l'enfouissement et à l'incinération. Or, si le cahier des charges n'est pas respecté (trop de déchets enfouis), la communauté aura une taxe élevée. La collecte des encombrants en porte-à-porte tend donc de plus en plus à disparaître car « le ramassage en vrac dans une benne tasseuse ne permet pas de trier les gros objets » (Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de collecte des déchets ménagers, Communauté d'Agglomération Hénin-Carvin, 2010). Le service cherche en effet de plus en plus à valoriser les déchets. C'est pourquoi, on privilégie d'autres modes de collecte pour ces déchets encombrants : le dépôt, en apport volontaire par les ménages, en déchetterie ou à la camionnette et le ramassage à domicile sur appel.

Les déchetteries sont des lieux d'apports volontaires qui accueillent les usagers et/ou les professionnels. Les déchets encombrants déposés en déchetteries sont principalement destinés au recyclage, au réemploi et à la valorisation (Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, LMCU, 2011). Les déchetteries sont donc le mode de collecte à privilégier pour les déchets encombrants. Ce sont les usagers qui effectuent le tri, des déchets qu'ils apportent, dans les conteneurs appropriés à l'aide des recommandations faites par le gardien en poste. Les déchets encombrants acceptés en déchetteries sont nombreux : gravats (valorisables (tuiles, parpaings, carrelage de sol, gravier...) ou non (sanitaires, faïences murales...)), plâtre, bois, végétaux (les tontes de pelouses, les produits d'élagages ou branchages), meubles usagés, literie, vélos, jouets, plastiques, flaconnage, textiles, papiers, bouteilles de gaz, huiles végétales et huiles de vidange, pneumatiques, ferrailles, cartons, appareils de gros électroménager, déchets ménagers spéciaux (piles, batteries, pots de peinture...), déchets d'équipements électriques et électroniques (ordinateurs, petit électroménager, néons, ampoules...), fibrociment.

La collecte des déchets ménagers spéciaux peut se faire en apport volontaire à la camionnette, selon des points de collecte, répartis sur l'ensemble du territoire, et selon un calendrier annuel préétabli (Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, LMCU, 2011). Les déchets concernés par ce type de collecte sont les déchets qui peuvent être explosifs, corrosifs, nocifs, irritants ou inflammables, c'est-à-dire des déchets qui présentent, de manière générale, un danger pour la santé ou l'environnement.

Enfin, les déchets encombrants peuvent être collectés à domicile sur appel et rendez-vous. Ce type de collecte a surtout été mis en place pour les gros objets et pour les personnes ne pouvant pas se déplacer en déchetterie. Ce service dépend fortement de l'utilisateur, qui doit

respecter le rendez-vous et les objets cités lors de l'appel (les usagers ne peuvent pas rajouter d'autres objets), ce qui est très important car le non respect de ces règles peut poser des problèmes pour l'organisation de la tournée.

Selon les communautés, une autre catégorie de déchets peut être distinguée et faire l'objet d'une collecte spéciale : les déchets verts qui sont constitués des déchets de jardin des particuliers (herbe provenant de la tonte des jardins, feuilles, tailles de haies...).

b) Le traitement des déchets

Le traitement des déchets représente un enjeu important de la vie quotidienne. La priorité est désormais donnée à la valorisation maximale des déchets. Le traitement des déchets comprend plusieurs volets :

- le tri et la valorisation matière
- la valorisation organique
- le réemploi
- la valorisation énergétique
- l'enfouissement

Le tri des déchets, provenant des déchets issus de la collecte sélective (déchets recyclables et verre) des ménages en porte-à-porte, est effectué dans des centres de tri. Le tri est tout d'abord réalisé mécaniquement, puis, un affinage se fait à la main par des trieurs afin de retirer les déchets non recyclables. Une fois triés, les matériaux sont conditionnés en balles, selon leur matière, qui seront envoyées vers des usines de recyclage spécifiques. La vente des matériaux permet aux centres de tri d'obtenir une rémunération. Les déchets sont triés de la manière suivante : les métaux (acier, aluminium, ferraille), les fibreux (cartons, papier, journaux), les plastiques, les verres et les refus qui partent en valorisation énergétique ou en enfouissement.

« La valorisation organique a pour objectif premier de valoriser par une voie spécifique et responsable les déchets fermentescibles afin d'en extraire tout le potentiel énergétique et agronomique contenu dans cette matière (compost et biogaz) » (Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, LMCU, 2011). Le but de cette valorisation est donc de produire du compost et du biogaz à partir de la fraction fermentescible des ordures ménagères, des déchets verts et des déchets alimentaires.

La production de gaz se fait à partir des déchets verts, des branchages, des résidus de cantines (scolaires, mairies...). Ces déchets sont déposés dans un centre spécial (appelé centre de valorisation organique pour la LMCU par exemple), puis sont fermentés pour avoir une production de gaz. Le compostage des déchets verts se fait à partir des déchets qui sont surtout issus des déchetteries mais aussi des communes (élagage) et des professionnels. Ces déchets sont broyés, disposés dans des alvéoles (aération forcée) avec contrôle de la température et de l'humidité. Il y a ensuite une phase de maturation puis une phase de criblage. Ce procédé est suivi par un système informatisé. Il faut environ 5 à 6 mois pour

avoir un compost qui repart en agriculture. La fraction fermentescible des ordures ménagères sert aussi à faire du compost (4 à 5 mois) qui repart en agriculture (les déchets sont issus de la fraction d'ordures ménagères via une collecte en amont).

Pour la LMCU, les déchets verts servent à la production de gaz, utilisé pour faire rouler des bus (au biogaz ou au gaz naturel). Le but est de faire rouler 100 bus par jour avec ce gaz. Le CVO (centre de valorisation organique) de la LMCU est le process industriel le plus grand en France et le premier fabricant de gaz de ce style, fournisseur au niveau national. Cependant, il se posait la question de la qualité du gaz et de son impact sur la santé des citoyens. C'est pourquoi la LMCU ne pouvait pas utiliser les canalisations pour ce gaz et ne savait donc pas comment l'employer. L'autorisation, d'utiliser la canalisation reliant le CVO au dépôt de bus voisin, a été accordée en 2010. Aujourd'hui, il y a une autorisation nationale pour passer le gaz sous la chaussée dans les tuyaux de GDF. Le gaz peut ainsi être injecté dans le réseau.

Certains déchets sont destinés au réemploi. Ce sont les recycleries (ou ressourceries) qui s'occupent de ces déchets. Une recyclerie est un lieu, où des objets, encore en bon état, provenant des encombrants ou des déchetteries (par exemple des meubles, des jouets...), sont regroupés, réparés, nettoyés, reconditionnés... Ces objets sont ensuite revendus à prix modique. Ce réemploi permet non seulement d'éviter des gaspillages mais également une activité marchande qui crée de l'emploi (personnes pour collecter les objets en déchetteries, personnes qui travaillent en magasins...) et qui permet à des gens, en précarité ou socialement peu favorisés, d'accéder à des biens qu'ils n'auraient pas pu acheter autrement.

La valorisation énergétique concerne « les déchets ménagers qui ne peuvent plus faire l'objet d'une valorisation matière (recyclage, méthanisation, réemploi) » (Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, LMCU, 2011). Par conséquent, ces déchets sont traités par incinération, avec une production d'énergie électrique. L'électricité produite est ensuite vendue à EDF et servira pour l'alimentation des foyers. Il faut également préciser que l'incinération de ces déchets et le traitement des fumées provoquent d'autres types de déchets :

- Les mâchefers qui sont « des résidus minéraux de l'incinération des déchets. Ils sont réutilisés pour la construction de voiries » (Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, LMCU, 2009). Ils sont donc valorisés après extraction des métaux dont l'acier et l'aluminium.
- Les ferrailles qui sont recyclées.
- Les REFIOM (Résidus d'Épuration des Fumées d'Incinération des Ordures Ménagères) qui sont enfouis en centre d'enfouissement technique.

Les autres déchets ménagers qui ne peuvent pas être valorisés ou incinérés partent en enfouissement. Il n'y a pas de système de traitement ultime des ordures ménagères.

c) Les autres activités

Le service des déchets ne se limite pas à la collecte et au traitement des déchets. La communication est un volet très important de ce service car celui-ci dépend des usagers, notamment pour le tri des déchets et la réduction de la quantité de déchets (qui peut se faire en modifiant les habitudes de consommation par exemple). Les usagers doivent également respecter le mode de fonctionnement du service. Par exemple, pour la collecte des encombrants, ils ne doivent pas mettre d'objets interdits ou sales. De même pour le service de collecte sur RDV : ils doivent respecter l'heure fixée, les objets annoncés...

La performance et la qualité du service dépendent donc des usagers. C'est pourquoi beaucoup d'actions de communication et de prévention sont nécessaires pour sensibiliser les usagers : il faut des ambassadeurs, des actions dans les écoles... Il s'agit aussi d'influencer les producteurs, de la conception du produit jusqu'à sa distribution. Il faudrait un indicateur pour mesurer l'impact de ces actions : enquête auprès de la population pour savoir s'ils ont changé leurs habitudes suite à ces actions.

Le service des déchets mène donc une politique de réduction des déchets dont le but est d'agir sur toute la consommation du ménage. Il faut sensibiliser les usagers aux modes de consommation alternative. De ce fait, le service encourage le compostage individuel, la consommation de produits en vrac, avec moins d'emballage... Ainsi, pour le compostage à domicile, le service peut distribuer des kits de compostage gratuitement. C'est le cas du SYMEVAD (Syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets) qui distribue ces kits « uniquement aux habitants ayant participé à une réunion d'information et de sensibilisation, la signature d'une charte d'engagement par les usagers, etc » (Rapport annuel sur le traitement des déchets ménagers, exercice 2011, SYMEVAD).

Dans ce cadre de prévention des déchets, l'ADEME a mis en place des plans et programmes locaux de prévention qui sont portés par les collectivités compétentes en matière de collecte et/ou de traitement. Ces programmes permettent de territorialiser et de détailler des objectifs de prévention des déchets mais aussi de définir les actions à mettre en œuvre pour les atteindre (Rapport annuel sur le traitement des déchets ménagers, exercice 2011, SYMEVAD).

Plusieurs actions de communication sont mises en place :

- Des visites de sites communautaires qui concernent tous les publics (scolaires, universitaires, associations, délégations étrangères, élus...) et sont organisées selon un circuit de visite aménagé pour garantir la sécurité des visiteurs.
- Des animations pédagogiques qui se déroulent en milieu scolaire.
- Des expositions à la demande pour les communes et les associations.
- La distribution d'autocollants « stop pub » qui permettent aux usagers de choisir s'ils veulent accepter ou refuser les prospectus et les journaux publicitaires, « considérés comme source d'information pour les uns, mais source de gaspillage de ressources et production inutile de déchets pour les autres » (Rapport annuel sur le traitement des déchets ménagers, exercice 2011, SYMEVAD).

- Des contrôles du tri dans les récipients de collecte. Par exemple la communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin a mis en place des ambassadeurs du tri, auxquels les équipes de collecte des déchets doivent signaler un bac mal trié le jour même. Les ambassadeurs doivent alors prendre contact avec l'usager concerné pour lui rappeler les consignes de tri ou l'inciter à trier si l'erreur est volontaire.
- La mise en place d'un numéro vert, qui a pour but de répondre aux questions des usagers (sur les jours de collecte, sur le tri sélectif), de prendre les rendez-vous pour la collecte à domicile des encombrants mais aussi d'enregistrer les réclamations et de les transmettre au prestataire concerné.

d) Les produits indirects

Pour que le service des déchets soit complet, il faut aussi prendre en considération les effets à long terme du service. Le service présente tout d'abord un effet social. Il permet de créer de l'activité. C'est par exemple le cas pour le réemploi, qui est un service créateur d'emplois : certains objets provenant des encombrants sont réparés, nettoyés, reconditionnés avant d'être revendus. Il faut donc des personnes pour s'occuper des recycleries, pour s'occuper des magasins où sont revendus les objets, pour collecter les objets à réemployer...

Le service des déchets a également un fort impact environnemental. Il contribue à la propreté de la ville. Pour les encombrants par exemple, cela peut toucher à la salubrité publique : si les usagers déposent des objets sales sur le trottoir ou des objets non autorisés, qui ne seraient pas ramassés, cela peut salir les trottoirs. Le service touche donc aussi à la qualité de vie des habitants car, en salissant, il peut apporter des problèmes de santé. Toutefois, ce service de collecte des encombrants ne peut pas être supprimé car il est utile aux usagers. C'est pourquoi les collectivités cherchent des solutions alternatives à ce type de collecte. Elles incitent les usagers à porter leurs encombrants en déchetteries ou à les faire ramasser sur rendez-vous. Dans ce dernier cas, il faudrait une collecte sur rendez-vous avec des horaires très flexibles pour répondre aux attentes des usagers.

Le service privilégie de plus en plus la valorisation. Les matières sont recyclées, ce qui permet de faire des économies de matières premières, des économies d'énergie... Le service cherche avant tout à recycler plutôt qu'à brûler ou enfouir. En effet, toutes les ordures ménagères sont traitées, il y a une collecte pour tous les déchets, il faut donc utiliser les déchets de manière environnementale et rentable. Pour éviter des pollutions, il faut privilégier les valorisations, énergétique et organique (compost, gaz), pour restreindre au maximum les déchets enterrés. Il y a aussi une incitation à la valorisation grâce au soutien des éco-organismes. Ces derniers donnent un versement à la tonne valorisée, ce qui est bon pour l'environnement et pour le cadre de vie des citoyens car la pollution peut provoquer des problèmes de santé publique, d'hygiène...

Des options sont également prises pour permettre d'économiser les matières premières (cf. matières recyclées). Il y a des actes de développement durable : les bâtiments construits sont

pensés au niveau environnemental avec la MQE : la mesure de la qualité de l'environnement qui « vise à évaluer l'influence de l'environnement sur la réalisation des activités courantes d'une personne en relation avec ses capacités et ses limites. Cet outil est basé sur le modèle du conceptuel interactif du processus de production des handicaps et plus spécifiquement sur la nomenclature des facteurs environnementaux proposée par le CQCIDIH (Fougeyrollas et al, 1991, 1996). » (Site Internet du RIPPH). On peut aussi prendre l'exemple du CVE (centre de valorisation énergétique) de la Communauté urbaine de Lille qui a une forme agréable à la vue, pour lequel les vapeurs ne sortent pas l'été même en fonctionnement. Ce centre ne produit pas des quantités d'électricité très importantes mais ce qui est produit permet quand même d'économiser sur d'autres matières.

Le service peut, de même, contrôler son impact sur l'environnement en utilisant des moyens de transport non polluants (par bateaux par exemple) pour transporter les déchets d'un point à un autre. Les recycleries sont également utiles pour l'environnement car elles évitent des gaspillages. Elles permettent aussi de lutter contre les inégalités car certaines personnes peuvent, avec ce service, accéder à des biens qu'elles n'auraient pas pu s'acheter autrement.

1.1.3 Les indicateurs de performance utilisés

Il y a deux grands types d'indicateurs. Les premiers sont des indicateurs de gestion : on calcule les différents tonnages, on appréhende la qualité du service, on contrôle la qualité du tri... Les seconds sont des indicateurs financiers : dépenses, recettes, coût à la tonne / ratios à la tonne (ces indicateurs dépendent du poids des déchets, ceux recyclables étant plus légers que les autres), ratios à l'habitant (c'est le plus utilisé), coût d'un service en euros par habitant et proportion dans le budget total, on peut avoir le nombre de bennes refusées, la matrice d'expression des coûts de l'ADEME. Il faut aussi regarder les augmentations et diminutions par rapport aux années précédentes. Cela donne une idée du poids fiscal du service. Le service oriente les décisions des élus pour réussir à optimiser la quantité et le coût du service.

On peut également trouver des indicateurs non techniques sur la qualité du service (des enquêtes de satisfaction par exemple) mais aussi des indicateurs pour évaluer le personnel. De plus, le service doit fournir un rapport sur le prix et la qualité du service tous les ans.

a) Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service

Le service est évalué par des critères de performance internes qui servent au niveau national pour les comparaisons (des ratios à l'habitant) : tonnes ou kg par habitant et par an, pour les coûts c'est en euro par habitant (cf. taxe ou redevance). Cependant, il faut faire attention car un coût plus bas n'implique pas forcément un service plus performant car on ne connaît pas le service rendu. Chaque année, le service doit fournir un rapport sur le prix et la quantité des déchets ménagers. Dans ce rapport annuel, on trouve les deux indicateurs principaux suivants :

- Le coût de collecte à la tonne ou le coût de collecte par habitant dont les principaux coûts sont :

- les déchets des ménages en porte à porte (y compris la mise à disposition et l'entretien des récipients),
 - les déchets encombrants ménagers en porte à porte et DMS par apport volontaire en camionnette,
 - la collecte des déchets encombrants par apport volontaire en déchèterie (recettes déduites et amortissement des déchèteries inclus).
- Le coût de traitement à la tonne ou par habitant : valorisation matière, valorisation recyclage divers, valorisation organique, valorisation énergétique et enfouissement technique des encombrants ménagers.

Selon les communautés, on peut également trouver d'autres indicateurs dans ce rapport (Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de collecte des déchets ménagers, Communauté d'Agglomération Hénin-Carvin, 2010) :

- Le coût par flux de déchets qui permet d'appréhender le poids financier de chaque type de déchets. On peut distinguer les flux suivants : les ordures ménagères résiduelles, le tri sélectif, les végétaux, les gros objets, les décharges sauvages, le verre, les déchetteries. Pour chacun de ces flux, on peut différencier le coût de collecte et le coût de traitement puis les exprimer par habitant ou par tonne.
- Le coût par mode de collecte (coût de collecte et coût de traitement par habitant ou par tonne) : on peut distinguer la collecte en porte-à-porte et la collecte en apport volontaire.
- Le coût par collecteur (s'il y en a plusieurs).

On peut aussi trouver des indicateurs de fonctionnement. On peut ainsi calculer pour la collecte en porte-à-porte : le nombre de camions qui y sont dédiés, le nombre d'agents dédiés et le nombre de secteurs de collecte.

Concernant la collecte en porte-à-porte, on peut pareillement constater des indicateurs de rendement : le nombre de bacs par secteur de collecte, le nombre de kilomètres annuels par secteur de collecte, le taux global d'utilisation du matériel (nombre de secteurs ordures ménagères + Tri / nombre de camions), la tonne au kilomètre.

Enfin, on peut mettre dans ce rapport des indicateurs sur la collecte des gros objets :

- Le coût du service par habitant desservi.
- Le nombre de rendez-vous par jour de travail.
- Le ratio kilomètre par rendez-vous.
- Le ratio temps de travail par rendez-vous.
- Des indicateurs de qualité : temps d'attente moyen pour l'utilisateur, pourcentage d'utilisateurs absents au rendez-vous, pourcentage de dépôts sur le trottoir, pourcentage d'objets manquants et pourcentage d'objets en plus.

b) Les indicateurs techniques

De nombreux autres indicateurs peuvent servir pour l'évaluation du service. On peut tout d'abord trouver des ratios en kg par habitant et par an pour les différents services : la collecte des déchets végétaux, la collecte des déchets encombrants, les déchetteries, le traitement des ordures ménagères résiduelles.

Concernant la collecte, on peut calculer le pourcentage de refus, auquel cas il est possible de distinguer :

- Le pourcentage de refus vrais : erreurs de la part des usagers.
- Le pourcentage de refus imbriqués : tassement dans les bennes, cela concerne la qualité de la collecte : si les déchets s'imbriquent, il n'est plus possible de les recycler. Ce sont donc des erreurs de la part des collecteurs.
- Le pourcentage de refus fins : éléments fins non triables.

On se sert des erreurs pour évaluer la qualité du tri : taux d'erreur de tri dans les bacs. Ainsi, par exemple, une fois tous les x temps, le service récolte un échantillon de déchets, dans un camion, avec une procédure d'échantillonnage. L'échantillon est caractérisé et trié, ce qui permet de mesurer le taux d'erreur dans les bacs et de mesurer ainsi l'impact de la communication sur le tri (normalement les indésirables devraient être à zéro). C'est un point important car si le tri est correct, cela permet au service des gains d'argent grâce à la revente.

Le service mesure aussi l'efficacité de l'effort de collecte. En effet, la collecte est souvent déléguée, il est donc important de la contrôler, pour voir si le collecteur est performant, car cela permet de justifier, ou non, des baisses de contrat. Par exemple, on peut prendre comme indicateurs : le nombre de bacs par secteur de collecte ou par agent (pour l'effort fourni par agent, la pénibilité du secteur), le nombre de kilomètres par secteur ou par quartier (mesure l'optimisation du parcours, il ne faut pas perdre de kilomètre).

De même, on évalue la collecte des gros objets sur rendez-vous : le nombre de rendez-vous par jour de travail (pour savoir si le service est bien optimisé), le ratio de km par rendez-vous, le ratio temps de travail par rendez-vous...

En raison de la priorité donnée à la valorisation, un autre indicateur, fortement utilisé, est le taux de valorisation matière : quel est sur la totalité des déchets, le taux de valorisation matière et organique. Cet indicateur donne une indication sur la performance de la collectivité. Ainsi, un faible coût, mais associé à un mauvais taux, signifie un mauvais travail. Il est donc important d'associer le coût au taux de valorisation. Il faut aussi calculer le taux de valorisation par rapport au tonnage car le service est dans l'obligation de respecter un certain taux de valorisation des déchets (cf. objectif de Grenelle). L'objectif est de valoriser dans des conditions économiques viables.

c) Les indicateurs et contrôles des organismes

Il y a des systèmes nationaux mis en place par Éco emballage et l'ADEME : des systèmes informatisés pour comparer les coûts (par exemple : logiciel e-coût, Sinoé qui est une plateforme où les collectivités entrent les coûts et la performance). Selon les personnes interrogées, il y a un manque de contrôle des données : « Sinoé est un bureau d'étude pour l'ensemble de la France mais on peut faire des erreurs (même intentionnelles) car il n'y a pas de contrôle ». Pour la LMCU, par exemple, il y a des audits de la BEI (Banque Européenne d'Investissement) car elle prête de l'argent pour le centre de valorisation organique et le centre de valorisation énergétique.

Le service public des déchets cherche également à obtenir la certification ISO 14001 sur le management environnemental. Cette norme n'est pas obligatoire mais elle permet de donner une bonne image et de se mettre en conformité avec la réglementation environnementale.

d) Les indicateurs non techniques

Comme nous l'avons déjà souligné, pour évaluer le service, il est possible de réaliser des enquêtes de satisfaction même si, selon les personnes interrogées, il y a quelques craintes à faire ce genre d'étude. Par exemple, en 2008, pour la Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC), il y a eu une étude de satisfaction pour mesurer la compréhension, la perception de l'utilisateur.

On peut également prendre en considération le nombre de réclamations. Dans le cas de réclamations, le service se doit de vérifier le travail du prestataire car ce dernier est reçu par appel d'offre. De ce fait, s'il est en cause, il subira des pénalités.

Par exemple, pour la CAHC, les réclamations sont enregistrées, tracées, envoyées par logiciel aux collecteurs qui doivent répondre aux problèmes en quarante-huit heures. Puis la communauté décide du traitement réservé à la réclamation. S'il s'agit du problème des déchets non ramassés, la réponse à l'utilisateur est apportée sous vingt-quatre heures. L'important est de déterminer le problème : oubli de collecte, cause matérielle...

Pour le service de collecte sur rendez-vous, on peut prendre en compte le temps d'attente moyen pour l'utilisateur entre le moment de son appel et le rendez-vous. A partir d'un certain nombre de jours d'attente, il y a des pénalités. On peut aussi compter le pourcentage d'anomalies, d'erreurs pour savoir si le service est bien compris (Cf. dépôt sur le trottoir, objets manquants ou rajoutés...).

e) L'évaluation du personnel

Pour évaluer le personnel, on peut utiliser des indicateurs tels que le taux d'absentéisme, le nombre de tournées pour un agent...

Les agents peuvent aussi être évalués par des entretiens individuels avec un supérieur direct. Durant l'entretien, les objectifs de l'année sont fixés. Puis, l'année d'après on fait le bilan (objectifs chiffrés la première année).

1.1.4 Les facteurs de performance

Les facteurs visant à améliorer la performance du service peuvent être regroupés selon les catégories suivantes : les facteurs techniques, les facteurs humains, les facteurs sociaux, les facteurs organisationnels et les facteurs économiques et politiques.

a) Les facteurs techniques

Pour le service des déchets, on retrouve principalement dans cette catégorie le nombre des différents bâtiments utilisés pour le service : le nombre de centres de tri, le nombre de recycleries, le nombre de centres de transfert, le nombre de centres de valorisation organique, le nombre de centres de compostage, le nombre de centres de valorisation énergétique ou le nombre d'usines d'incinération, le nombre de déchetteries.

On peut également placer dans cette catégorie les implantations géographiques de ces différents centres, les moyens de transports utilisés, le nombre de camions utilisés, les horaires d'ouverture des déchetteries, les horaires d'appel du numéro vert mais aussi le nombre de déchets verts compostés, le pourcentage de déchets valorisés...

b) Les facteurs humains

Les facteurs humains regroupent la qualification du personnel, la pédagogie des ambassadeurs du tri, les conseils et les informations donnés par le personnel des déchetteries, le respect des jours de passage pour la collecte des déchets (jours indiqués), la qualité du passage (bruit, propreté...), la qualité du ramassage (les collecteurs ne doivent pas prendre des déchets qui ne sont pas triés ou qui sont trop imbriqués car ils ne peuvent pas être recyclés, ce qui entraîne une perte).

c) Les facteurs sociaux

On trouve les facteurs suivants : utilisation des déchets valorisés, information aux usagers pour le tri des déchets, nombre d'actions de communication (dans les écoles, auprès des habitants...), nombre d'actions de prévention, nombre de conseils (pour la construction des maisons, pour la construction des collectifs, notamment pour les cuisines), temps pour répondre à une réclamation (et pour apporter une solution), adaptation du service aux horaires qui conviennent aux usagers (pour la collecte sur RDV), prix des objets revendus dans les recycleries...

d) Les facteurs organisationnels

Parmi ces facteurs, on trouve tous les facteurs liés à l'organisation tels que l'organisation des déchetteries (horaires, agencements, déchets acceptés), l'organisation des tournées (nombre de kilomètres, temps, nombre de personnes nécessaires, évolution dans le temps du ratio temps/distance), la propreté et l'organisation des déchetteries, l'organisation du travail (par pôles fonctionnels, avec un affranchissement des niveaux hiérarchiques...) mais aussi la construction des bâtiments, les nouvelles techniques utilisées (pour la valorisation des déchets plutôt que l'incinération ou l'enfouissement).

e) Les facteurs économiques et politiques

On peut prendre en compte les différents investissements (salaires, traitement dans fonction publique, charges courantes, investissement pour déchetteries, achat de camions...), l'optimisation des coûts, le respect des normes afin d'obtenir des financements...

1.1.5 Les stratégies d'amélioration de la performance

Le service de collecte et de traitement des déchets est essentiel car il peut toucher à la salubrité publique et à la santé de la population comme nous l'avons déjà évoqué. De plus, c'est un service qui a un fort impact sur l'environnement, il est donc primordial de chercher à rendre ce service toujours plus performant.

Le service de collecte et de traitement des déchets fait partie des domaines de compétence obligatoire. Les communes sont dans l'obligation de le réaliser et ont une obligation de résultat. Cependant, on peut collecter et traiter de différentes manières. Les enjeux sont très importants car cela touche à la santé et à l'environnement, c'est pourquoi les stratégies prioritaires sont la réduction des déchets et la valorisation. Un autre point essentiel est l'organisation du service. De plus, la politique des collectivités doit coïncider avec le PDEDMA (plans départementaux d'élimination des déchets et assimilés) géré par les conseils généraux (c'est pourquoi les collectivités devancent souvent ces plans).

a) L'organisation du service

L'organisation du service joue un rôle important car elle influe sur la qualité du service. En effet, pour avoir un service de qualité, il est tout d'abord essentiel de définir des objectifs à atteindre. Il faut ensuite organiser le service de manière adaptée pour atteindre les buts fixés. Pour le service des déchets, une organisation par pôles fonctionnels ou en différentes branches semble être la plus adaptée.

On peut en premier citer l'exemple du SMAV. Selon la personne interrogée, l'organisation du SMAV était trop classique : il y avait un service technique et un service administratif. Désormais, le service tourne en pôles fonctionnels, où les agents travaillent en gestion de

projet. On retrouve les pôles suivants : étude et développement, maintenance, administration. Il y a également un affranchissement des niveaux hiérarchiques. Par exemple, pour la collecte, il y a un groupe de travail sur l'amélioration de la collecte, un groupe ressources humaines, un groupe procédure, un groupe circuit, un groupe hygiène... Avec cette organisation, on peut être directeur et être piloté.

On peut aussi citer l'exemple de la LMCU qui a organisé le service en cinq branches :

- Le service communication qui comprend les personnes qui informent les habitants, les ambassadeurs... C'est cette branche qui s'occupe des articles, des actions avec le bus, des documents pédagogiques dans les écoles (ce qui efficace auprès des enfants), de la modernisation du nouveau bus (renouvellement, roule au gaz).
- Le service déchetterie : tout ce qui est organisation rentre dans le plan départemental des déchets fait par la préfecture sous le contrôle de l'ADEME. Les déchetteries sont ouvertes tous les jours, tout est accepté (ce qui n'est pas toujours le cas : les frigidaires ou les DASRI sont parfois refusés), elles sont bien agencées, propres.
- Les deux centres de tri des déchets recyclables ainsi que le CVE et le CVO.
- Le service de l'organisation de la collecte des déchets ménagers en porte à porte.
- La collecte des encombrants : avec l'objectif d'être plus performant pour les recycler, payer moins de taxe, avoir des rues plus propres. Cette branche doit aussi organiser la collecte sur rendez-vous téléphonique (objectif : pour 100 kg ramassés, 80 kg de déchets doivent être apportés en déchetterie et 20 kg obtenus par rendez-vous).

b) La réduction des effets négatifs

L'objectif est d'augmenter le taux de déchets recyclés en agissant notamment sur le tri des déchets par les usagers et, donc, sur la communication. Le tri sélectif bénéficie d'un suivi plus poussé grâce un contrôle des poubelles par les collecteurs à l'aide de codes chiffrés pour déterminer si c'est une erreur de jugement ou de la non-volonté de trier. Il faut ensuite déterminer le degré d'urgence de l'intervention et cibler les personnes qui font des fautes graves de tri, ce qui implique que leurs déchets ne soient pas collectés. Le problème de cette méthode est de parvenir à communiquer avec les personnes concernées, qui ne sont pas toujours présentes. Si le service n'arrive pas à joindre les personnes concernées, il faut se contenter d'un document apposé sur la poubelle non collectée pour signaler l'erreur, d'un guide de tri dans la boîte aux lettres...

Pour améliorer le tri, le service peut également agir sur les permis de construire des maisons (afin que tout soit prévu pour les bacs par exemple). De même, pour les collectifs, le service peut s'assurer qu'il y a un nombre suffisant de poubelles prévu dans les cuisines.

Le service doit également orienter les stratégies vers la valorisation (avec pour objectif d'avoir un taux de valorisation le plus élevé possible sur chaque flux). Les déchets doivent être utiles (réutilisés). L'objectif est d'avoir un tri correct (qui permet une meilleure valorisation), l'achat de produits générant un minimum de déchets et d'avoir un environnement propre, ce qui permet d'obtenir des indemnités. Il y a donc des enjeux à

travailler en qualité (performance par la qualité). Le service doit être toujours mieux organisé pour obtenir de l'argent.

Un des autres objectifs du service des déchets est la réduction des déchets. Il faut agir sur toute la consommation du ménage. Il y a une politique de réduction, de prévention afin de sensibiliser les gens aux modes de consommation alternative. On encourage le compostage individuel, la consommation de produits en vrac, avec moins d'emballage... Tout passe par la communication pour diminuer la quantité de déchets.

Un autre point sur lequel le service doit travailler est la collecte des déchets encombrants : il y a donc des propositions de modification d'organisation de cette collecte. Les usagers sont demandeurs du service de la collecte en porte-à-porte mais ce n'est pas une bonne solution car il peut avoir des répercussions sur la qualité de vie (saleté dans les rues). Il est donc essentiel de faire en sorte que les usagers aillent porter leurs encombrants en déchetteries ou à les faire ramasser par la collecte sur rendez-vous.

1.2 Les services de l'eau et de l'assainissement

En France, le service de l'eau et de l'assainissement relève des communes et de leurs groupements. L'État joue le rôle de la police des eaux (autorisation de prélèvement et de rejet) et doit garantir la salubrité et la sécurité publique. Concernant la gestion du service, les collectivités locales, c'est-à-dire les communes et leurs groupements, ont le choix entre deux modes de gestion :

- La gestion en régie (ou gestion directe) : la collectivité assure elle-même la gestion du service, à savoir la production et la distribution d'eau potable, la collecte et le transport des eaux usées jusque dans un lieu où elles seront traitées, la gestion des abonnés, la réparation des réseaux...
- La délégation de service public : la collectivité confie la gestion du service à une entreprise privée. On distingue plusieurs cas : l'affermage, la régie intéressée et la concession. Le cas le plus fréquent est l'affermage : c'est la collectivité qui est toujours chargée de l'investissement et la société (le délégataire) assure l'exploitation du service et l'entretien des installations.

Dans le cadre d'une délégation, la collectivité doit contrôler le travail du délégataire. C'est, en effet, le maire qui est personnellement responsable politiquement et judiciairement de la qualité des services et des tarifs appliqués aux usagers (Les services d'eau et d'assainissement, vie-publique.fr). La collectivité est propriétaire des installations et décide des objectifs du service. C'est également elle qui fixe le tarif du service.

1.2.1 But du service et attentes des usagers

Le service de l'eau et de l'assainissement a pour but de distribuer l'eau, préalablement captée et rendue potable, aux usagers puis d'assurer la récupération des eaux usées (eaux sales domestiques) pour les traiter avant leurs remises en milieu naturel. Le service se doit donc d'amener aux usagers l'eau nécessaire à leur consommation. La collectivité a aussi pour mission d'informer les usagers sur l'exécution du service et de prendre en compte leurs attentes. L'opérateur, qu'il soit public (service assuré en régie) ou privé (service délégué) se doit de gérer le service, c'est-à-dire de respecter les objectifs de la collectivité, d'entretenir les biens mis à sa disposition pour assurer le service mais aussi de rendre des comptes sur le service et de le facturer aux usagers.

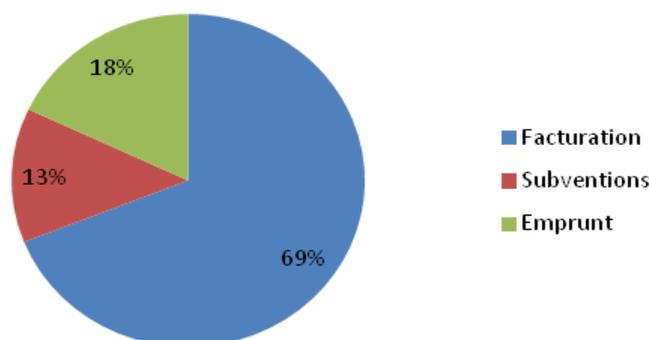
L'attente principale de ce service est de pouvoir vivre car l'eau est un élément vital. Les usagers souhaitent avoir de l'eau au robinet en quantité et en qualité. Ils souhaitent également qu'on leur assure la réception de leurs eaux usées à moindre coût car cela se répercute sur leur facture d'eau. Enfin, les usagers souhaitent pouvoir communiquer avec l'opérateur : l'interroger sur le service, lui exprimer leurs besoins, leurs attentes ou leurs réclamations...

1.2.2 Le financement du service

Le service d'eau et d'assainissement est un service public industriel et commercial. De ce fait, il doit disposer d'un budget spécifique, qui doit être équilibré, afin de pouvoir déterminer le coût du service. On peut distinguer pour ce service trois sources de financement :

- La facturation (factures d'eau payées par les usagers) qui est la source principale de financement. La facturation provient des utilisateurs des services publics d'eau et d'assainissement, c'est-à-dire des ménages mais aussi des industries et des activités de production assimilées domestiques (APAD).
- L'emprunt : il faut cependant noter que le recours à l'endettement externe est faible en raison du fait que les investissements sont majoritairement couverts par la somme de la capacité d'autofinancement et des subventions d'investissements perçues.
- Les subventions qui proviennent des agences de l'eau, des conseils généraux et des conseils régionaux. La ressource principale des agences de l'eau est le produit de la redevance pollution (pollution domestique, industrielle ou agricole) en vertu du principe du pollueur payeur.

La part de ces différentes sources est la suivante (figure 5) :



Source : *Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français?*, Comité national de l'eau, Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement, 2013.

1.2.3 L'identification des principaux produits

Les différents produits du service de l'eau et de l'assainissement peuvent être regroupés dans ce qu'on appelle le petit cycle de l'eau. Ce cycle est un cycle totalement artificiel qui désigne l'ensemble des étapes qui interviennent dans le service, c'est-à-dire le captage de l'eau, son traitement pour la rendre potable, sa distribution jusqu'au domicile des usagers puis la collecte et le traitement de ces eaux après usage avant leur restitution dans le milieu naturel. Le service peut donc être divisé en deux services distincts : la distribution de l'eau potable et l'assainissement.

a) La distribution d'eau potable

La distribution d'eau potable comprend trois étapes distinctes : le captage de l'eau potable, le traitement de cette eau et son transport. L'eau, fournie par l'opérateur aux usagers, a tout d'abord été captée à l'état brut dans la nature. Cette eau peut avoir diverses origines : cours d'eau, nappes souterraines, sources... L'eau captée provient essentiellement des nappes souterraines (pour les deux tiers) qui résultent de l'infiltration des eaux de pluie dans le sol. Le reste des eaux captées provient des eaux superficielles, c'est-à-dire qui s'écoulent à la surface du sol. Il est préférable de capter l'eau dans les nappes car elle est de meilleure qualité et est moins soumise aux pollutions que les eaux superficielles.

L'eau captée est ensuite transportée jusqu'à une unité de traitement, afin d'être rendue potable, avant d'être distribuée aux usagers. Pour être considérée comme potable, l'eau doit être conforme à la réglementation en vigueur, c'est-à-dire conforme aux exigences des articles R1321.1 à R1321.5 du code de la santé publique et à celles des arrêtés d'application correspondants. L'eau doit ainsi respecter les seuils pour chacun des paramètres. Les paramètres, pris en compte pour déterminer si une eau est potable ou non, sont les suivants

(services.eaufrance.fr) : des paramètres microbiologiques à savoir les bactéries, des paramètres chimiques pour détecter la présence de plomb, de mercure, de nitrates..., des indicateurs de radioactivité et des paramètres organoleptiques (odeur, couleur, saveur). Le traitement des eaux captées est différent selon la provenance de l'eau et fait appel à différents types de procédés (services.eaufrance.fr) : physiques (dégrillage, tamisage, décantation simple, filtration, flottation), chimiques (chloration, ozonation), physico-chimiques (l'étape de décantation peut être couplée à deux étapes chimiques : la coagulation et la floculation) et biologiques.

Enfin, une fois l'eau captée rendue potable, l'opérateur doit distribuer l'eau aux usagers. L'eau rendue potable est acheminée sous pression dans des réservoirs ou des châteaux d'eau puis elle transite de ces lieux de stockage jusqu'au pied des bâtiments desservis (réseau public de distribution d'eau potable). Enfin, elle est relayée par des tuyaux privés pour arriver jusqu'aux robinets des usagers.

On peut noter que le consommateur peut s'alimenter en eau potable par ses propres moyens grâce à un puits ou une source par exemple. Ce consommateur doit le déclarer à la mairie et est, lui-même, responsable de la potabilité de son eau.

b) L'assainissement

Avant d'être rejetées dans la nature, les eaux sales doivent être assainies. On peut distinguer trois grandes catégories d'eaux usées (eaufrance.fr) :

- Les eaux usées domestiques : les eaux ménagères issues des salles de bain et des cuisines et les eaux « vannes » issues des rejets des toilettes.
- Les eaux usées industrielles qui varient d'une industrie à une autre : ces eaux doivent faire l'objet d'une attention particulière car elles peuvent contenir des produits toxiques ou des micropolluants minéraux et/ou organiques.
- Les eaux pluviales qui peuvent polluer les cours d'eau car l'eau de pluie se charge d'impuretés au contact de l'air et de résidus au contact des toits et des chaussées des villes.

L'assainissement des eaux usées peut se faire de façon publique (assainissement collectif) ou privée (assainissement non collectif). Dans le cadre d'un assainissement collectif, les eaux usées sont collectées et traitées par un service public. On peut distinguer plusieurs phases. La première phase est la collecte des eaux usées provenant des trois catégories citées précédemment (les eaux domestiques, industrielles et pluviales). La deuxième phase est le transport de ces eaux, dans des canalisations, vers une unité appelée généralement station de traitement des eaux usées. Enfin, la dernière phase est le traitement réalisé par la station de traitement des eaux usées : les eaux usées doivent être débarrassées de leurs matières organiques (qui forment des boues) et de leurs polluants. Ces eaux sont ensuite rejetées dans un milieu aquatique. Le réseau public d'assainissement se doit également d'éliminer les déchets qui résultent des traitements réalisés (boues). Les traitements réalisés dépendent de la

quantité de pollution reçue, de la nature des effluents à traiter et de la sensibilité du milieu aquatique dans lequel les eaux seront rejetées. Le traitement des eaux usées comporte plusieurs étapes : dégrillage, dessablage, déshuilage, dégraissage, coagulation, floculation, décantation, traitement biologique puis clarification (séparation de l'eau et des bactéries). L'eau qui sort d'une station de traitement n'est pas potable car elle contient encore des polluants et une charge microbienne résiduelle.

Dans le cadre d'un assainissement non collectif, les eaux usées d'une maison sont traitées par le propriétaire (l'habitation doit être dotée d'un système de traitement des eaux usées disposé sur la parcelle), sous le contrôle du service public d'assainissement non collectif (SPANC). Les installations d'assainissement non collectif sont soumises à des exigences réglementaires minimales concernant le choix des traitements, leur conception, leur réalisation, leur entretien ainsi que sur la préservation des milieux récepteurs et environnants. En général, ces installations comprennent une fosse septique qui récupère les eaux usées et qui sépare les eaux des boues par décantation. L'installation comprend aussi un dispositif de filtration.

c) Le service consommateur

Les services publics de l'eau et de l'assainissement doit gérer les relations avec le consommateur. Ainsi, la collectivité se doit d'informer les consommateurs sur l'exécution du service. Ils doivent aussi prendre en compte les avis des consommateurs en dialoguant avec eux et en les associant à leurs réflexions (services.eaufrance.fr). L'opérateur du service a également un rôle d'information auprès des consommateurs (les informer de la mise en œuvre du service par exemple), il se charge de la facturation et doit gérer les demandes des consommateurs (assistance technique, accueil téléphonique).

1.2.4 Les produits indirects

Les services publics de l'eau et de l'assainissement ont de nombreuses obligations. Ils doivent protéger la ressource, ils ont aussi des obligations de collecte et de traitement afin d'impacter le moins possible l'environnement. Le service présente donc des enjeux primordiaux pour l'environnement. De même, le service d'assainissement permet de rendre une eau suffisamment propre dans le milieu naturel et donc d'éviter la dégradation de la ressource, ce qui impliquerait des traitements lourds et coûteux (services.eaufrance.fr). Le service permet donc de préserver l'environnement mais aussi de faire des économies.

Le service contribue au développement durable grâce à une gestion équilibrée de la ressource qui comporte divers objectifs (eaufrance.fr) :

- Des objectifs environnementaux : réduction des pollutions, préservation des zones humides...
- Des objectifs sociaux en garantissant l'accès à l'eau pour tous et en associant tous les acteurs à la définition de la politique de l'eau.

- Des objectifs économiques : développer des usages économiques de l'eau dans le respect du bon état de la ressource.

Les services d'eau et d'assainissement présentent des enjeux de santé publique. Ils ont, en effet, permis d'éradiquer de nombreuses maladies liées à l'eau (le choléra par exemple) en garantissant une eau potable et en traitant les eaux usées.

Le service contribue également à l'amélioration du cadre de vie : l'accès à l'eau potable, depuis le lieu d'habitation, a évidemment amélioré le confort de vie des consommateurs. De plus, l'eau est utile pour de nombreuses tâches quotidiennes : se laver, nettoyer la maison, les habits, les objets, les aliments, l'eau du robinet peut être bue...

1.2.5 Les indicateurs de performance utilisés

Chaque service d'eau et d'assainissement a l'obligation de fournir tous les ans un rapport sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement (RPQS). Ce rapport a été créé par l'article 73 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 qui a été remplacé par l'article L2224-5 du CGCT. Le contenu et les modalités de présentation de ce rapport sont définis par le décret n°95-635 du 6 mai 1995. C'est un document public qui répond à des exigences de transparence non seulement interne (du service à la collectivité et du maire ou du président à son assemblée délibérante) mais aussi vis-à-vis des usagers.

Ce rapport comporte deux parties : une partie eau potable et une partie assainissement. Il présente pour chaque partie les généralités du service (territoire desservi, mode de gestion du service...), le bilan technique, le bilan financier, le prix de l'eau et depuis plus récemment les indicateurs de performance qui ont été introduits par le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007. Les indicateurs de performance sont donc communiqués aux élus, au public, à l'État (observatoire des services publics de l'eau potable et de l'assainissement). Ils font l'objet de définitions homogènes élaborées par un groupe de travail composé de différents acteurs de la gestion des services d'eau, à savoir de représentants des administrations publiques, des collectivités territoriales, des opérateurs publics et privés.

Les services de l'État utilisent ces indicateurs car ils entrent en compte pour le calcul des primes que verse l'État pour l'amélioration du service (avec protection de l'environnement). Si le service a de bons indicateurs de performance avec un taux de rendement suffisant alors il obtient la totalité de la prime (sinon elle peut baisser si le taux n'est pas suffisant).

a) Le RPQS du service de l'eau potable

Le rapport comprend dix-sept indicateurs sur le service de l'eau potable : trois indicateurs techniques et quatorze indicateurs de performance.

* Les indicateurs descriptifs

Les indicateurs descriptifs se rapportent tous les trois aux abonnés. Le premier indicateur est l'estimation du nombre d'habitants desservis, c'est-à-dire la population (permanente ou saisonnière) qui dispose d'un accès au réseau d'eau. Cet indicateur est calculé en fonction de l'estimation de population issue des enquêtes INSEE. Cet indicateur reste de l'estimation car il est parfois difficile de savoir combien d'habitants sont concernés par un abonnement.

Le deuxième indicateur descriptif est le prix TTC du service au m³ pour une consommation annuelle de 120 m³. Ce prix comprend les montants HT de la facture qui reviennent aux collectivités et au délégataire (si délégation) ainsi que les différentes taxes et redevances afférentes au service, telles que la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau (agence de l'eau), la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique (agence de l'eau), la redevance de Voie Navigable de France, la TVA... C'est un indicateur descriptif car le prix est fixé par les collectivités et dépend de nombreux facteurs (nature et qualité de la ressource en eau, conditions géographiques, densité de la population, investissements réalisés...). Par exemple, pour la CALL, le prix de l'eau est de 4,80€/m³, ce qui est cher. C'est, en effet, un des prix les plus élevés de France mais il faut prendre en compte que l'eau est de mauvaise qualité à la source et qu'il faut donc beaucoup d'assainissement et beaucoup de travaux (pour renouveler les parcs par exemple).

Enfin le troisième indicateur descriptif est le délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés défini par le service, c'est-à-dire le temps d'attente maximum auquel s'est engagé l'opérateur du service pour fournir de l'eau aux nouveaux abonnés dotés d'un branchement fonctionnel. Ce délai est exprimé en heures ou en jours sur lequel le service s'engage pour ouvrir un branchement neuf (hors temps de réalisation des travaux) ou pour remettre en service un branchement existant.

* Les indicateurs sur la qualité de l'eau

On distingue trois indicateurs de performance sur la qualité de l'eau. Le premier est le taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie. Pour les services desservant plus de 5000 habitants ou produisant plus de 1000 m³ par jour, il correspond au pourcentage de prélèvements sur les eaux distribuées, réalisés par la DDASS aux fins d'analyses microbiologiques dans le cadre du contrôle sanitaire (arrêté du 11 janvier 2007 relatif au programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux fournies par un réseau de distribution), jugés conformes selon la réglementation en vigueur. Le problème de cet indicateur est qu'il ne reflète pas forcément la réalité de la qualité de l'eau distribuée au cours d'une année en raison notamment du fait que les prélèvements sont limités en nombre et car il ne tient pas compte de la durée de non-conformité.

Le deuxième indicateur est le même que le premier sauf qu'il ne concerne plus la microbiologie mais les paramètres physico-chimiques, c'est-à-dire le taux de conformité des

prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne les paramètres physico-chimiques. Il est obligatoire pour les services desservant plus de 5000 habitants ou produisant plus de 1000 m³ par jour et correspond au pourcentage des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés par la DDASS aux fins d'analyses physico-chimiques dans le cadre du contrôle sanitaire jugés conformes selon la réglementation en vigueur. Cet indicateur présente les mêmes limites que l'indicateur précédent.

Enfin, le dernier indicateur sur la qualité de l'eau est l'indice d'avancement de la protection de la ressource en eau qui représente le niveau d'avancement des démarches administratives et opérationnelles mises en œuvre pour protéger les points de prélèvement dans le milieu naturel d'où provient l'eau distribuée. La valeur de cet indice est comprise entre 0 et 100% avec le barème suivant :

- 0 % Aucune action
- 20 % Études environnementale et hydrogéologique en cours
- 40 % Avis de l'hydrogéologue rendu
- 50 % Dossier déposé en préfecture
- 60 % Arrêté préfectoral
- 80 % Arrêté préfectoral complètement mis en œuvre (terrains acquis, servitudes mises en place, travaux terminés)
- 100 % Arrêté préfectoral complètement mis en œuvre plus mise en place d'une procédure de suivi de l'application de l'arrêté (avec comité de suivi désigné).

Le problème de cet indicateur est qu'un même indice consolidé peut refléter des situations très différentes selon les combinaisons entre indices et volumes s'il se situe au niveau d'un service qui comporte plusieurs ressources (des points de captage divers et des achats en gros). Pour que l'évaluation soit plus pertinente, il faudrait connaître pour chaque indice, quelque soit le niveau de pourcentage, la part de volume concerné par rapport au volume total mis en distribution.

* Les indicateurs concernant le réseau

On peut distinguer cinq indicateurs concernant le réseau dans le RPQS de l'eau potable. Le premier indicateur est l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable. Cet indice est attribué selon la qualité des informations disponibles sur le réseau et selon l'existence d'une politique de renouvellement du service d'eau potable. La valeur de cet indice est comprise entre 0 et 100 avec le barème suivant, comme point de départ :

- 0 : absence de plan du réseau ou plans couvrant moins de 95 % du linéaire estimé du réseau de desserte (quels que soient les autres éléments détenus)
- 10 : existence d'un plan du réseau couvrant au moins 95 % du linéaire estimé du réseau de desserte
- 20 : mise à jour du plan au moins annuelle.

Il faut ensuite ajouter dix pour chaque action suivante : informations structurelles complètes sur chaque tronçon (diamètre, matériau), connaissance pour chaque tronçon de l'âge des

canalisations, localisation et description des ouvrages annexes (vannes de sectionnement, ventouses, compteurs de sectorisation...) et des servitudes, localisation des branchements sur la base du plan cadastral, localisation et identification des interventions (réparations, purges, travaux de renouvellement mais pas de point pour une réalisation partielle), existence et mise en œuvre d'un programme pluriannuel de renouvellement des branchements (0 pour une réalisation partielle), existence d'un plan pluriannuel de renouvellement des canalisations (programme détaillé de travaux assorti d'un estimatif chiffré portant sur au moins 3 ans) et mise en œuvre d'un plan pluriannuel de renouvellement des canalisations.

Le deuxième indicateur est le rendement du réseau de distribution, c'est-à-dire le rapport entre, d'une part, le volume consommé autorisé augmenté des volumes exportés, et d'autre part, le volume produit augmenté des volumes importés. Pour calculer le volume consommé autorisé, il est possible d'ajouter le volume des consommations sans comptage et le volume de service du réseau. Cet indicateur permet donc de connaître la part des volumes introduits dans le réseau de distribution qui est consommée sur le périmètre du service ou vendue à un autre service, ce qui permet de donner une idée sur la politique de lutte contre les pertes d'eau en réseau de distribution. Ainsi par exemple, un rendement à 72% signifie qu'entre le pompage et la distribution, il y a 28% d'eau qui disparaît. Ainsi, un indicateur qui augmente peut donner aussi une idée sur les efforts faits par une collectivité pour améliorer les réseaux (investissements par exemple). Le problème de cet indicateur est que la façon dont on estime les volumes consommés non comptés va avoir une incidence sur le résultat. Il faut donc pérenniser les méthodes d'estimation au niveau d'un service. Cet indicateur dépend de la stratégie mise en place concernant les fuites (recherche et réparation des fuites).

Le troisième indicateur est l'indice linéaire des volumes non comptés qui est égal au volume journalier non compté par kilomètre de réseau (hors linéaires de branchements). Le volume non compté est la différence entre le volume mis en distribution et le volume comptabilisé. Cet indice représente donc la somme des pertes par fuites et des volumes d'eau consommés sur le réseau de distribution qui ne font pas l'objet d'un comptage. Cette somme doit ensuite être rapportée à la longueur des canalisations.

Le quatrième indicateur est l'indice linéaire de pertes en réseau, c'est-à-dire le volume perdu dans les réseaux par jour et par kilomètre de réseau (hors branchements). Le volume non compté est la différence entre le volume mis en distribution et le volume comptabilisé. Cet indice représente donc les pertes par fuites sur le réseau de distribution rapportées à la longueur des canalisations. Cet indicateur donne une idée du niveau de fuites mais son évolution peut être faussée par les estimations des volumes consommés non comptés, d'où l'intérêt de pérenniser les méthodes d'estimation.

Enfin le dernier indicateur sur le réseau est le taux moyen de renouvellement des réseaux. Ce taux est le quotient, exprimé en pourcentage, de la moyenne annuelle du linéaire de réseaux (hors branchements) renouvelés au cours des cinq dernières années par la longueur totale du réseau. Le linéaire renouvelé comprend les sections de réseaux remplacées de la même façon ou renforcées ainsi que les sections réhabilitées. Cet indicateur doit être lié à l'état du

patrimoine, il ne faut pas que la recherche d'un taux élevé de renouvellement soit un objectif en soi.

* Les indicateurs de gestion financière

On compte trois indicateurs de gestion financière. Tout d'abord, il faut évaluer le montant des abandons de créances (à caractère social) ou des versements à un fond de solidarité. Cet indicateur représente la part de la solidarité aux abonnés les plus démunis dans le prix de l'eau. Il est exprimé en euros par m³ et permet donc de mesurer l'impact du financement des personnes en difficultés. Le problème de cet indicateur est qu'il dépend fortement du contexte « social » des périmètres gérés et des politiques d'aide menées par les collectivités locales. Il semble donc difficile de pouvoir établir des comparaisons entre les différents services d'eau.

Il faut ensuite calculer la durée d'extinction de la dette de la collectivité, exprimée en année. Elle représente le rapport entre l'encours total de la dette de la collectivité contractée pour financer les installations et l'épargne brute annuelle (recettes réelles moins les dépenses réelles qui incluent notamment le montant des intérêts des emprunts à l'exclusion du capital remboursé). Le problème est que le nombre d'année est calculé en supposant que la collectivité consacre l'intégralité des bénéfices du service au remboursement de la dette. Or ce n'est généralement pas le cas (les bénéfices peuvent par exemple être utilisés pour les nouveaux investissements).

Enfin, le service doit fournir le taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente qui correspond au taux d'impayés au 31 décembre de l'année N sur les factures émises au titre de l'année N-1 (factures impayées rapportées au montant des factures d'eau émises par le service). Cet indicateur a pour but de mesurer l'efficacité des mesures de recouvrement. Cet indicateur comptabilise toutes les factures d'eau non payées même celles payées partiellement et ne tient pas compte du motif de non-paiement. Il faut également faire attention aux données qui peuvent influencer sur le calcul de ce taux : changements de contrat, modification des moyens de paiement autorisés, nouvelles politiques sociales... De même, les comparaisons entre les différents services semblent difficiles car le taux dépend du lieu où on se situe, de la population, du contexte social...

* Les indicateurs se rapportant aux abonnés

On trouve tout d'abord dans le RPQS, le taux d'occurrence des interruptions de service non programmées qui représente le nombre de coupures d'eau imprévisibles, par millier d'abonnés, survenues au cours de l'année pour lesquelles les abonnés concernés n'ont pas été informés à l'avance, c'est-à-dire au moins 24 heures à l'avance. Cet indicateur permet donc de mesurer la continuité du service d'eau potable. Il faut cependant faire attention à l'interprétation de cet indicateur. En effet, une diminution de l'indicateur dans le temps ne signifie pas forcément une amélioration de l'état du réseau mais elle peut être due à une baisse de pression sur le réseau, à des modifications environnementales (baisse de trafic, modification de la température moyenne hivernale...), à une individualisation des compteurs

qui augmente de fait le nombre d'abonnés (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) (Site services.eaufrance.fr).

Le service doit ensuite calculer le taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés. Ce taux est exprimé en pourcentage du nombre de demandes d'ouverture d'un branchement pour lesquelles le délai, auquel s'est engagé le service d'eau, est respecté. Pour l'interprétation de cet indicateur, il faut tenir compte des contraintes locales (difficultés techniques à ouvrir ou fermer un branchement, distance à parcourir par les agents du service, conditions climatiques, équipements du réseau...).

Enfin, le dernier indicateur est le taux de réclamation qui représente le nombre de réclamations écrites enregistrées par le service de l'eau rapporté au nombre d'abonnés divisé par 1000. Les réclamations prises en compte sont les réclamations sur des erreurs d'index, de facturation, de dégrèvements, de qualité d'eau mais aussi les réclamations sur la lisibilité des factures, sur le goût, sur la qualité de la relation clientèle... Par contre, les réclamations sur le prix ne sont pas prises en compte. Les réclamations peuvent être reçues par l'opérateur (si délégation) ou directement par la collectivité. Cet indicateur doit être pris avec précaution car il n'est pas forcément lié à la qualité du service. En effet, la perception du service par les usagers peut dépendre d'autres circonstances : contexte social, éducation reçue...

b) Le RPQS du service de l'assainissement

De même que pour le service d'eau potable, le RPQS du service d'assainissement comprend des indicateurs descriptifs et des indicateurs de performance qui se rapportent aux abonnés, au réseau, à la collecte, à l'épuration, aux boues et à la gestion financière. Ces indicateurs concernent l'assainissement collectif. Nous rajouterons ensuite les indicateurs sur les services d'assainissement non collectif.

* Les indicateurs descriptifs

On trouve deux indicateurs descriptifs se rapportant aux abonnés. Le premier est l'estimation du nombre d'habitants desservis par un réseau de collecte des eaux usées, unitaire ou séparatif, c'est-à-dire la population qui dispose d'un accès (ou pouvant accéder) au réseau d'assainissement collectif. Pour calculer cet indicateur, il faut prendre en compte la population permanente mais aussi les populations saisonnières (surtout pour les régions touristiques qui doivent être en mesure de faire face à cet afflux de population).

Le second est le prix TTC du service au m³ pour 120 m³ : de même que pour le service d'eau, le prix est fixé par les collectivités et dépend de nombreux facteurs (nature et qualité de la ressource en eau, conditions géographiques, densité de la population, investissements réalisés...). Dans le calcul du prix, il faut prendre en compte la collecte, le transport, la dépollution, les redevances (redevance modernisation des réseaux de collecte de l'agence de l'eau et celle des Voies Navigables de France) et la TVA.

On trouve aussi dans le rapport un indicateur sur le réseau : le nombre d'autorisations de déversement d'effluents d'établissements industriels au réseau de collecte des eaux usées, c'est-à-dire le nombre d'autorisations de rejets d'effluents non domestiques dans le réseau délivrées par la collectivité qui gère le service. Enfin le dernier indicateur descriptif est la quantité de boues issues des ouvrages d'épuration exprimée en tonnes de matière sèche.

* Les indicateurs se rapportant aux abonnés

Dans le RPQS, on trouve trois indicateurs de performance se rapportant aux abonnés. Le premier est le taux de desserte par des réseaux de collecte des eaux usées qui se calcule par le rapport entre le nombre d'abonnés du service public d'assainissement collectif et le nombre potentiel d'abonnés de la zone relevant de l'assainissement collectif.

Le deuxième indicateur est le taux de débordement d'effluents dans les locaux des usagers qui est calculé en rapportant le nombre de demandes d'indemnisation au millier d'habitants desservis. Le nombre de débordements et d'inondations correspond au nombre de demandes d'indemnisation présentées par des tiers (qu'ils soient usagers ou non du service). C'est un indicateur important car il donne une mesure de l'impact du service (et de son dysfonctionnement) sur les habitants et sur l'environnement. Il faut prendre en compte que cet indicateur dépend de la nature du réseau (séparatif ou unitaire). Il faut aussi distinguer les sinistres dus à l'opérateur et ceux dus aux abonnés.

Le troisième indicateur est le taux de réclamations qui représente les réclamations écrites enregistrées par l'opérateur ou la collectivité rapportées à 1000 abonnés. De même que pour l'eau, les réclamations sur le prix ne sont pas prises en compte et ces réclamations dépendent de la perception des usagers.

* Les indicateurs sur le réseau

Les indicateurs sur le réseau sont au nombre de trois. Le service doit calculer l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux de collecte des eaux usées qui évalue le niveau de connaissance du réseau et des branchements ainsi que l'existence d'une politique de renouvellement pluriannuelle du service. La valeur de l'indice est comprise entre 0 et 100 avec le barème suivant comme point de départ :

- 0 : absence de plans du réseau ou plans couvrant moins de 95 % du linéaire estimé du réseau de collecte hors branchements (quels que soient les autres éléments détenus)
- 10 : existence d'un plan du réseau couvrant au moins 95 % du linéaire estimé du réseau de collecte hors branchements
- 20 : mise à jour du plan au moins annuelle.

On rajoute dix points pour chaque élément suivant : informations structurelles complètes sur chaque tronçon (diamètre, matériau, année approximative de pose), existence d'une information géographique précisant l'altimétrie des canalisations, localisation et description de tous les ouvrages annexes, dénombrement des branchements pour chaque tronçon du réseau, définition et mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'enquête et d'auscultation du réseau (0 pour une réalisation partielle), localisation et identification des interventions (curage curatif, désobstruction, réhabilitation, renouvellement) (0 pour une réalisation partielle),

existence d'un plan pluriannuel de travaux de réhabilitation et de renouvellement (programme détaillé de travaux assorti d'un estimatif chiffré portant au moins sur 3 ans), mise en œuvre d'un plan pluriannuel de travaux de réhabilitation et de renouvellement.

On trouve ensuite le nombre de points du réseau de collecte nécessitant des interventions fréquentes de curage par 100 km de réseau, c'est-à-dire le nombre de points du réseau de collecte des eaux usées nécessitant au moins deux interventions par an pour entretien (curage, lavage, mise en sécurité...). C'est un indicateur important car il donne une idée de l'état et de la stratégie d'exploitation du réseau.

Enfin, il faut calculer le taux moyen de renouvellement des réseaux de collecte des eaux usées qui représente le quotient, exprimé en pourcentage, de la moyenne annuelle du linéaire de réseaux renouvelés au cours des cinq dernières années par la longueur du réseau (hors branchements). Le linéaire renouvelé comprend les sections de réseaux remplacées de la même façon ou renforcées ainsi que les sections réhabilitées. De même que pour l'eau, l'indicateur doit être lié à l'état du patrimoine, il ne faut pas que la recherche d'un taux élevé de renouvellement soit un objectif en soi.

* Les indicateurs sur la collecte

On trouve deux indicateurs sur la collecte. Le premier est la conformité de la collecte des effluents aux prescriptions définies aux prescriptions nationales issues de la directive ERU.

Le second est l'indice de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux de collecte des eaux usées dont la valeur est comprise entre 0 et 120 et correspond à une progression dans la qualité de la connaissance du fonctionnement des réseaux. On trouve tout d'abord des éléments communs à tous les types de réseaux :

- 20 : Identification sur plan et visite de terrain pour localiser les points de rejets potentiels aux milieux récepteurs
- 10 : Évaluation sur carte et sur une base forfaitaire de la pollution collectée en amont de chaque point potentiel de rejet
- 20 : Réalisation d'enquêtes de terrain pour reconnaître les points de déversements et mise en œuvre de témoins de rejet au milieu pour identifier le moment et l'importance du déversement
- 30 : Réalisation de mesures de débit et de pollution sur les points de rejet, suivant les prescriptions définies par l'arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées des agglomérations d'assainissement
- 10 : Réalisation d'un rapport présentant les dispositions prises pour la surveillance des systèmes de collecte et des stations d'épuration des agglomérations d'assainissement et les résultats en application de l'arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées des agglomérations d'assainissement
- 10 : Connaissance de la qualité des milieux récepteurs et évaluation de l'impact des rejets sur le milieu récepteur.

Pour les secteurs équipés en réseaux séparatifs ou partiellement séparatifs, on peut ajouter dix pour l'évaluation de la pollution déversée par les réseaux pluviaux au milieu récepteur, les

émissaires concernés devant drainer au moins 70 % du territoire desservi en amont, les paramètres observés étant a minima la pollution organique (DCO) et l'azote organique total. Enfin, pour les secteurs équipés en réseaux unitaires ou mixtes, on peut ajouter dix pour la mise en place d'un suivi de la pluviométrie caractéristique du système d'assainissement et des rejets des principaux déversoirs d'orage.

* Les indicateurs au sujet de l'épuration

On peut distinguer trois types de conformité au sujet de l'épuration :

- Conformité des équipements d'épuration aux prescriptions nationales issues de la directive ERU.
- Conformité de la performance des ouvrages d'épuration du service aux prescriptions nationales issues de la directive ERU : les collectivités doivent mettre en place une surveillance des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées.
- Conformité des performances des équipements d'épuration au regard des prescriptions de l'acte individuel : Parmi les bilans de fonctionnement des équipements d'épuration réalisés sur 24 heures, il s'agit du nombre de bilans conformes aux objectifs de rejet spécifiés par l'arrêté préfectoral rapporté au nombre total de bilans (dans le domaine de traitement garanti, c'est-à-dire hors surcharge).

* Les indicateurs sur les boues

Le RPQS contient le taux de boues issues des ouvrages d'épuration évacuées selon des filières conformes à la réglementation. La filière de traitement est dite conforme si elle est déclarée ou autorisée selon sa taille et si le transport des boues est effectué conformément à la réglementation en vigueur. Parmi les filières de traitement, on peut trouver la valorisation agricole, le compostage, l'incinération, la gazéification et la décharge agréée (Site service.eaufrance.fr).

* Les indicateurs sur la gestion financière

Les indicateurs sur la gestion financière pour le service d'assainissement sont les mêmes que pour le service d'eau mais adaptée pour le service d'assainissement. Nous nous contenterons donc ici de les rappeler : le montant des abandons de créances (à caractère social) ou des versements à un fond de solidarité (part de la solidarité aux abonnés les plus démunis dans le prix d'assainissement), la durée d'extinction de la dette de la collectivité et le taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente qui correspond au taux d'impayés au 31 décembre de l'année N sur les factures émises au titre de l'année N-1.

* Les indicateurs des services d'assainissement non collectif

On distingue deux indicateurs descriptifs sur le service. Le premier est l'évaluation du nombre d'habitants desservis par le service public d'assainissement non collectif : on tient compte de la population permanente et de la population saisonnière.

Le second est l'indice de mise en œuvre de l'assainissement non collectif qui renseigne sur les éléments obligatoires fournis par la collectivité pour ce service d'assainissement non collectif ainsi que les éléments facultatifs proposés par le SPANC. Cet indicateur reste un indicateur descriptif car il ne donne aucune information sur la qualité des prestations assurées. Cet indicateur ne peut donc pas être interprété en termes de performance.

On trouve également un indicateur de performance, à savoir le taux de conformité des dispositifs d'assainissement non collectif (nombre d'installations contrôlées jugées conformes à la réglementation rapporté au nombre total d'installations contrôlées depuis la création du service). Cet indicateur ne sera réellement significatif que lorsque l'ensemble des installations d'assainissement non collectif auront fait l'objet d'un contrôle.

1.2.6 Les facteurs de performance

On peut distinguer différents types de facteurs :

- Les facteurs techniques : tarifs de l'eau, qualité de l'eau, délai d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés, qualité des lieux de captage, état des canalisations, nature des canalisations, renouvellements des réseaux...
- Les facteurs humains : qualité relationnel des personnels de l'assistance technique (écoute, politesse, capacité à répondre aux demandes des usagers...)...
- Les facteurs sociaux : mise en place de politique pour les foyers modestes, continuité du service (coupures d'eau), informations mises à disposition des usagers (sur les prix, les coupures, le fonctionnement du service...)...
- Les facteurs organisationnels : la localisation des différents lieux et bâtiments nécessaires au service vont avoir un impact direct sur ce dernier. On peut donc citer le nombre de stations de production d'eau potable et leur localisation (par rapport aux lieux de captage, aux châteaux d'eau, aux habitations desservies...), le nombre de stations de traitement et leur localisation, le nombre de châteaux d'eau et leur localisation, le nombre de stations de traitement des eaux usées et leur localisation...
- Les facteurs économiques et politiques : le contexte géographique qui peut influencer sur le prix. En effet, si les lieux de prélèvements sont loin des habitations, il faut investir plus pour l'acheminement de l'eau par exemple.

1.2.7 Les stratégies d'amélioration de la performance

Le service d'eau et d'assainissement fait l'objet de nombreuses réglementations. Les collectivités se doivent donc d'adapter le service à ces réglementations et d'atteindre la politique demandée. C'est par exemple le cas de la directive cadre sur l'eau. Le service peut également mettre en place des stratégies concernant les prix, la qualité et le mode de gestion du service. Le service se doit de prendre en considération les attentes des usagers.

a) Les stratégies sur les prix

L'eau est un bien vital pour la population, il est donc important de faire en sorte que le prix de l'eau ne soit pas trop élevé afin que tout le monde puisse en bénéficier. Le service se doit de prendre en compte les difficultés des populations. Il faut donc éviter de faire augmenter le prix de l'eau de manière inconsidérée, ce qui augmenterait les difficultés, tout en gardant les ouvrages en état, en proposant des techniques innovantes...

Il est également possible pour les services d'eau et d'assainissement de mettre en place des politiques sociales envers les plus démunis. Il existe en effet, en France, ce qu'on appelle un droit à l'eau qui est un service envers les plus démunis. Il existe ainsi plusieurs textes législatifs et réglementaires sur les difficultés de paiement de certains usagers et sur le droit d'accès à l'eau (Les services d'eau et d'assainissement, 2002, site vie-publique.fr) :

- La loi sur le revenu minimum d'insertion de 1988 qui prévoit « l'aide à la prise en charge notamment des impayés de facture d'eau ».
- La loi du 29 juillet 1992 : les personnes défavorisées peuvent bénéficier d'une aide de la part de la collectivité pour continuer à avoir accès à une consommation d'eau.
- La Charte solidarité de novembre 1996 signé avec l'État par le Syndicat des entreprises de services d'eau et d'assainissement, la FNCCR (la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) et l'AMF (Association des Maires de France) dont le but principal est d'apporter une aide financière aux familles les plus démunies en payant une partie de leur facture d'eau. Cette charte est désormais remplacée par de nouvelles conventions solidarité eau (circulaire du 6 juin 2000).
- Le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent : « le logement comporte [...] Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires".

Par exemple, concernant les stratégies de prix envers les plus démunis, la CALL a mis en place des chèques de solidarité qui ont pour but d'alléger les factures d'eau des personnes en difficulté.

b) Les stratégies sur la qualité

Pour offrir un service de qualité, le service doit tenir compte de sa situation géographique. Il est, en effet, primordial pour un service d'avoir une bonne connaissance de son territoire afin d'organiser physiquement le service (implantation géographique des différents bâtiments : stations de production, stations d'assainissement, châteaux d'eau...) et de juger des besoins et manques du service. Ainsi, par exemple, le service peut renouveler ses réservoirs afin de sécuriser les approvisionnements en eau et d'éviter les coupures (en cas de sécheresse par exemple). De même, il y a une volonté de protéger la ressource en eau. De ce fait, les services peuvent par exemple abandonner les forages où il était difficile de puiser l'eau.

Si on prend l'exemple de la CALL, il nous a été évoqué en entretien que l'eau sur le territoire de la CALL est de mauvaise qualité à cause du nitrate (à cause des mines qui ont duré plusieurs années durant lesquelles il n'y avait pas ou peu d'assainissement, ce qui a provoqué

une pollution « humaine » qui s'est infiltrée). Le taux de nitrate est alors deux fois supérieur au taux autorisé. Il faut donc construire des usines de dénitrification et rechercher d'autres sources d'eau (CAHC) afin d'offrir une eau de qualité.

Les services d'eau et d'assainissement peuvent également intervenir pour les nouvelles constructions afin de faire en sorte que les eaux ne se retrouvent pas dans le service d'assainissement. Le service fait donc en sorte que l'eau de pluie soit renvoyée en enfouissement sous la parcelle, ce qui permet de recharger les nappes phréatiques, de limiter les rejets vers les stations d'épuration (gains de coût car plus il y a d'eau à traiter, plus ça coûte cher) et de réduire les inondations.

Afin d'améliorer la qualité du service, il est possible de connecter les différents réseaux d'eaux. En effet, avant les réseaux d'eaux n'étaient pas connectés et, en cas de problème, le service devait apporter de l'eau en bouteille à la population. Désormais, avec l'interconnexion, on peut entraîner l'eau d'un réseau vers un autre s'il y a un problème.

Le service peut aussi mettre en place des innovations : par exemple, à Saint-Quentin, les compteurs sont relevés par radio, ce qui permet aux gens qui collectaient les informations sur compteur de faire autre chose et de contrôler la consommation, de prévenir les gens s'il y a un souci...

c) Le choix du mode de gestion : délégation contre régie

Nous avons déjà vu que pour la gestion du service, la collectivité avait le choix entre la gestion en régie et la délégation de service public. En général, les services d'eau et d'assainissement fonctionnent par délégation. Cependant, il arrive que certaines collectivités, fonctionnant en délégation, s'interrogent sur un possible passage en régie. Cela a, par exemple, été le cas de la CALL qui s'est interrogée pour le renouvellement de ces contrats, afin de déterminer si le service restait en délégation ou s'il passait en régie. La CALL a ainsi mené des enquêtes sur la qualité de l'eau et les possibilités de l'améliorer. Les élus sont également allés voir d'autres collectivités qui étaient en régie afin d'en comprendre le fonctionnement.

Le passage en régie est, en effet, un des meilleurs moyens pour avoir le contrôle du service. Il faut une liaison entre le social et la vente de l'eau (surtout dans les endroits où il y a beaucoup de logements sociaux). Ainsi, pour la CALL, le prix de l'eau a beaucoup augmenté et pèse sur les familles donc si le service passe en régie, il sera possible à la collectivité de faire un tarif social de l'eau, de faire baisser la facture et de régler le problème des impayés sans couper l'eau (dialogue avant coupure par exemple, ce qui serait une autre approche que Veolia).

Le problème d'un passage d'une délégation à une régie est lié aux facteurs humains : il faut constituer une équipe en régie, il y a des connaissances à avoir pour travailler en régie... Il y a aussi une problématique de transfert des agents de la délégation de service public vers la collectivité car le service a une obligation de reprendre les employés qui travaillent en délégation...

d) La prise en compte des attentes des usagers

Le service d'eau et d'assainissement se doit d'être à l'écoute des usagers. Ces derniers peuvent ainsi téléphoner à l'opérateur (ou à la collectivité) si l'eau semble de mauvaise qualité. Le service doit alors prendre en compte leurs remarques et vérifier la qualité de l'eau. On a déjà vu que le service prenait en compte les plaintes des usagers.

Un autre point important pour les usagers se rapporte au prix du service (à la facturation). D'après les entretiens, il ressort que Veolia est assez à l'écoute des usagers. S'il y a une fuite ou un souci, il prévient les usagers et renégocie le contrat et la facture. Par exemple, s'il y a une fuite, la facture est revue à la baisse sur la partie assainissement. Il y a des étalements de paiement accordés par Veolia. Veolia participe également au fonds social de l'énergie.

e) Le DCE (Directive Cadre sur l'Eau)

La directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 (directive 2000/60) vise à donner une politique commune dans le domaine en définissant un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique au plan européen avec une perspective de développement durable (Site eaufrance.fr). La DCE présente plusieurs grands principes (Site eaufrance.fr) : une gestion par bassin versant, fixer des objectifs par « masse d'eau », une planification et une programmation, une analyse économique sur la tarification de l'eau et intégration des coûts environnementaux et consulter le public pour améliorer la transparence de la politique de l'eau.

Les objectifs visés par la DCE sont les suivants (Site eau-artois-picardie.fr) : la prévention de l'altération de l'état des masses d'eau, l'amélioration de l'état des masses d'eau, la lutte contre les pollutions par les toxiques notamment en fixant la réduction, voire la suppression des rejets de substances dangereuses et le respect des normes et objectifs dans les zones protégées.

Afin d'atteindre les différents objectifs pour 2015, plusieurs étapes sont mises en place dont notamment la révision du SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Ainsi, pour chaque grand bassin hydrographique, le SDAGE devra déterminer les objectifs à atteindre, les motifs éventuels de reports de l'objectif de bon état au-delà de 2015 et les principales actions à établir pour la période allant de 2010 à 2015. Ces principales actions constituent le « programme de mesures » qui précise l'échéancier prévisionnel, les dispositions réglementaires, les incitations financières mises en place et les outils contractuels disponibles (Site eau-artois-picardie.fr).

Cette directive incite donc les acteurs de l'eau à réfléchir sur la gestion à long terme du service (gestion des milieux naturels aquatiques, leur restauration, leur entretien...).

1.3 L'État civil

L'État civil trouve son origine chez les romains puis sous le régime catholique avec notamment l'enregistrement des naissances, puis se retrouve dans les lois. Il a ainsi été institué en France par le décret du 20 septembre 1792 qui confie la gestion des registres aux communes (et donc au Maire).

L'État civil est une fonction régaliennne obligatoire régie par l'État. Le personnel chargé de l'État civil sont les représentants du Maire dans cette fonction et le Maire est le représentant de l'État. C'est le Maire qui supporte les conséquences d'un service mal rendu. Le Maire est donc l'autorité décentralisée du service mais c'est lui qui est responsable.

1.3.1 La gestion de l'État civil

L'État civil concerne la vie des habitants d'une commune depuis leur naissance jusqu'à leur mort. C'est donc un service chargé de dresser les actes qui concernent la situation des personnes dans la famille et la société, notamment les actes de naissance, de mariage et de décès ainsi que les démarches relatives au livret de famille.

L'État civil est un service très cadré dont les missions sont clairement définies. De ce fait, il n'y a pas d'attente particulière de la part des usagers qui souhaitent principalement obtenir le renseignement qu'ils souhaitent ou le document qu'ils viennent chercher. Les insatisfactions des usagers viennent principalement des délais et des temps d'attente (pour obtenir un renseignement, pour avoir un rendez-vous...)

L'État civil est un service qui est désormais entièrement financé par la commune (auparavant c'était l'État). Le budget ne sert que pour le fonctionnement du service, c'est-à-dire les frais de personnel, les achats de matériel, la délivrance des livrets de famille, des cartes d'identité, des passeports, les cadeaux pour les mariages...

1.3.2 Les produits directs

Le service d'État civil a notamment la charge des démarches relatives aux naissances, aux mariages et aux décès. Il est aussi responsable d'autres démarches concernant les changements de situation des citoyens ainsi que des élections et du recensement.

a) Les démarches relatives aux principaux actes : naissance, mariage et décès

L'État civil gère les démarches liées aux naissances : déclaration, filiation avec les parents, déclaration des enfants mort nés, inscription sur le registre... L'État civil s'occupe de la transcription des actes et des relevés d'actes. Ainsi, un acte de naissance peut donner lieu à la délivrance des actes d'état civil suivants (Site vosdroits.service-public.fr) :

- La copie intégrale et l'extrait avec filiation qui comprennent des informations sur la personne concernée par l'acte, à savoir son nom, ses prénoms, la date et le lieu de naissance. Ces documents comprennent aussi des informations sur les parents de cette personne ainsi que les mentions marginales le cas échéant, c'est-à-dire les événements relatifs à l'état civil survenus après la rédaction de l'acte. Par exemple, sur un acte de naissance, on peut avoir les mentions marginales suivantes : reconnaissance par un parent, acquisition de la nationalité française, mariage, Pacs, divorce, dissolution de Pacs, décès...
- L'extrait sans filiation qui ne comprend que les informations sur la personne concernée par l'acte et les mentions marginales.

Pour obtenir ces différents actes, les citoyens ont plusieurs possibilités : se rendre au guichet à la Mairie, par Internet (il est désormais possible de faire la demande en ligne pour la plupart des communes) ou par courrier (envoyé à la Mairie de naissance). Afin de faciliter les démarches concernant les naissances, un officier de l'état civil peut être présent dans les hôpitaux pour enregistrer les naissances. Le service peut également mettre en place une politique de cadeaux pour les naissances.

C'est le même principe pour les autres cas, à savoir les mariages et les décès qui sont également inscrits sur des registres. Le service est chargé de la délivrance des différentes copies et extraits d'acte ainsi que de la mise à jour de ces actes par mention marginale. Le service se charge aussi de remettre les documents annexes concernant ces actes dans les autres services et aux communes (salons funéraires). Ainsi, un acte de mariage peut donner lieu à la délivrance des documents suivants ([Site vosdroits.service-public.fr](http://Site.vosdroits.service-public.fr)) :

- La copie intégrale et l'extrait avec filiation qui sont deux documents qui comportent des informations sur chaque époux (leurs noms et prénoms, leur date et lieu de naissance) ainsi que des informations sur leurs parents et le cas échéant les mentions marginales (par exemple sur le divorce ou la séparation de corps).
- L'extrait sans filiation qui ne comprend que des informations sur les époux et le cas échéant les mentions marginales.

Le service de l'État civil est aussi chargé de participer à la célébration des mariages. Un autre point concernant les mariages est la détection des mariages blancs, ce qui peut donner lieu à des entretiens préalables afin de vérifier qu'il n'y a pas de fraude.

Concernant les décès, l'acte est établi par la mairie du lieu de décès ou par la mairie du dernier domicile du défunt. La copie de l'acte est une reproduction intégrale des mentions qui figurent sur l'acte de décès. Le service prévoit aussi une permanence décès en dehors des heures normales d'ouverture au public.

On peut noter que la plupart des documents délivrés le sont en instantané, il n'y a pas de délai (si la demande est faite au guichet de la mairie).

b) Les autres démarches

Le service de l'État civil se doit d'enregistrer les autres événements relatifs à des changements de situation d'état civil dans la vie des citoyens : les PACS, les divorces, les changements de noms, les recensements militaires... Il est également chargé de rectifier les actes en cas d'erreurs. Le service d'État civil a en charge l'établissement de pièces d'identité : cartes d'identité, passeports...

Le service a aussi en charge l'établissement du livret de famille qui est remis aux époux lors de leur mariage. Ce document contient un extrait de l'acte de mariage des époux ainsi que des informations sur le droit de la famille (mariage, filiation, adoption, autorité parentale...). Un livret de famille peut également être délivré aux parents non mariés lors de la naissance de leur premier enfant commun. Dans ce cas là, le livret contient les extraits d'acte de naissance des parents, l'extrait d'acte de naissance de l'enfant ainsi que les informations sur le droit de la famille. Ce livret doit être mis à jour en cas de modification liée à l'état civil des personnes présentes dans le livret :

- Séparation : en cas de divorce, un second livret peut être remis à celui qui en est dépourvu afin que chacun possède un exemplaire.
- Naissance ou adoption : intégration d'un extrait d'acte de naissance de l'enfant au livret de famille.
- Reconnaissance d'un enfant : si un enfant est reconnu par le père après la délivrance du livret alors un extrait d'acte de naissance du père est intégré au livret.
- Mariage des parents : pour les parents ayant reçu un livret de famille pour leur premier enfant alors qu'il n'était pas marié, s'ils se marient alors un extrait d'acte de mariage doit être intégré au livret.
- Changement de nom et prénom : un changement d'état civil doit être signalé dans le livret.
- Décès : le décès d'un conjoint, d'un parent ou d'un enfant doit être inscrit sur le livret.

En cas de perte ou de vol du livret de famille original, il est possible de demander la délivrance d'un second livret de famille (duplicata).

Le service d'État civil se doit également de gérer le côté relationnel du service. Ainsi le personnel assure la gestion des exigences et des plaintes des usagers. Ces derniers sont, en général, très exigeants dans la délivrance des actes et ne comprennent pas toujours les nombreuses démarches à effectuer (fourniture de pièces justificatives par exemple). Cependant ces démarches sont essentielles afin d'éviter les cas d'usurpation d'identité. Le personnel se doit aussi de fournir les renseignements divers à la population (questions sur les démarches, les pièces à fournir, les événements à déclarer...).

c) Les archives

L'administration générale doit tenir les archives communales, c'est-à-dire « l'ensemble des documents, quelle que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus

par toute personne physique ou morale, et par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité » (loi du 3 janvier 1979). C'est le maire qui est responsable des archives communales et ce sont les communes qui sont propriétaires de ces documents sous le contrôle de l'État. Comme nous l'avons vu, les départements ont mis en place un site Internet avec les archives mises en ligne qui comprennent notamment pour l'état civil : les tables décennales, les registres paroissiaux, les actes d'état civil...

d) Les élections et le recensement

Un bureau d'état civil doit aussi organiser les élections. Ainsi, le service a en charge l'établissement des listes d'électeurs pour les élections : inscription des électeurs, envoi des cartes d'électeur, mise en place des bureaux de vote, dépouillement des bulletins et proclamation des résultats...

Le service s'occupe également du recensement pour le service national : chaque français de 16 ans doit se faire recenser à la mairie pour une journée d'appel de préparation à la défense.

1.3.3 Les produits indirects

Le service d'État civil ne peut se limiter à l'enregistrement des actes d'état civil et à leur délivrance. Le service présente en effet des enjeux politiques et contribue à l'amélioration de la qualité de vie.

a) Les enjeux politiques

Le service présente des enjeux politiques car il contribue à la bonne ou mauvaise image de la mairie aux yeux des citoyens. C'est, en effet, un service qui concerne tous les habitants, il est donc primordial d'offrir un service de qualité. De ce fait, l'accueil des habitants est primordial car ce sont souvent les seules personnes de la mairie auxquelles les citoyens ont affaire. L'accueil reçu influencera donc leur avis sur le personnel de la mairie en général. De plus, pour satisfaire les usagers et donner une bonne image de la mairie, il est possible de mettre en place une politique de cadeaux (fixée avec le Maire) pour les naissances ou les mariages par exemple. De même, la mairie peut organiser des parrainages civils qui ne sont pas obligatoires (la mairie de Tourcoing le fait par exemple).

Le service contribue également à la qualité du service public. Les décisions sont faites en prenant compte de l'avenir. Par exemple, il y a une loi qui oblige les collectivités à utiliser du papier à encre permanente, ce qui touche tous les services et aussi le service d'État civil (avec le recueil des actes, délivrance des actes...).

b) La qualité de vie

Le service d'État civil contribue à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Ainsi, grâce à la délivrance des passeports, les citoyens ont la possibilité de voyager dans le monde entier, ce qui peut avoir une influence sur la culture des gens (découverte d'autres cultures, d'autres modes de vie, d'autres savoirs...). De même, les citoyens peuvent désormais faire les démarches par Internet pour obtenir les copies des différents actes d'état civil (actes de naissance, mariage, décès...). Ils peuvent ainsi gagner du temps (ils n'ont plus besoin de se déplacer en mairie) et faire des économies (ils ne se déplacent plus donc ils n'ont pas de frais de déplacement ou de stationnement).

Le service permet aussi de simplifier la vie des citoyens pour les différentes démarches lors d'évènements particuliers (lors de décès, de mariages...). Le service peut également leur apporter le cas échéant du réconfort (notamment lors d'un décès) grâce à l'écoute du personnel, à leur présence... Le personnel leur apporte de l'aide, du soutien, de l'écoute dans leurs différentes démarches car il arrive que certaines personnes ne connaissent pas les procédures à réaliser selon les évènements. Le personnel doit alors être capable de questionner correctement les usagers pour comprendre leur demande et leur éviter de devoir revenir car ils auraient oublié une démarche. Dans ce cas, le personnel leur permet de gagner du temps.

1.3.4 Les indicateurs de performance utilisés

Il apparaît d'après les entretiens que les indicateurs de performance pour le service d'État civil sont peu nombreux. On peut toutefois trouver des indicateurs techniques, de coûts et de qualité. On se penchera également sur l'évaluation du personnel.

a) Les indicateurs techniques

Les bureaux d'État civil se doivent de tenir des statistiques sur le service. Ainsi tout acte est comptabilisé (naissances, mariages, décès...). Ces statistiques sont ensuite envoyées à divers organismes (INSEE, Procureur de la République...). Le service comprend donc de nombreux indicateurs descriptifs : le nombre de naissances par an, le nombre de mariages, le nombre de divorces, le nombre de décès... Ces indicateurs permettent d'avoir une vue sur l'évolution de la société (sur les familles monoparentales par exemple qui augmentent).

Afin de rendre compte de la performance du service, on peut prendre en considération le nombre d'actes délivrés, ce qui permet de calculer une productivité moyenne par agent (nombre de documents délivrés rapporté au nombre d'agents du service). Il faut cependant noter que cet indicateur n'est pas un bon reflet de la performance du service car il présente de nombreuses limites. En effet, cet indicateur dépend du nombre de demandes faites par les citoyens qui peuvent être différentes d'une période à une autre ou d'un lieu à un autre. De

plus, cet indicateur ne tient pas compte des autres activités exercées par le personnel ni des renseignements fournis à la population.

Le service peut aussi être chargé de fournir une fois par an un bilan au Maire, comme c'est le cas pour la ville de Tourcoing dont le bilan comprend par exemple : le nombre de naissances, de divorces, de demandes via le site Internet ainsi que des renseignements sur l'activité des agents, tel que le nombre de courriers par jour (fait depuis un logiciel).

b) Les indicateurs de coût

Un budget est défini pour le service tous les ans. Ce budget doit être validé par le préfet qui est le référent de l'État. Les dépenses du service sont essentiellement des dépenses de fonctionnement. L'objectif est généralement de respecter le budget alloué et de ne pas dépasser le montant de l'année précédente. En effet, le service se doit d'être le garant de la bonne utilisation de l'argent public.

Concernant la performance, il est donc possible de calculer le coût par types de documents : coût de délivrance d'un passeport, d'une carte d'identité mais aussi le coût de délivrance des différents extraits d'actes (mariages, naissances, décès...) et le coût d'établissement d'un livret de famille.

c) Les indicateurs de qualité

Pour évaluer la qualité du service, il faut tout d'abord tenir compte des délais de traitement des différents documents (délais pour obtenir les différentes copies d'acte, pour obtenir la carte d'identité ou le passeport...) et du respect de ces délais.

La qualité du service peut également être évaluée par le nombre de courriers dans lesquels les citoyens se plaignent car ils n'ont pas eu satisfaction (acte non délivré ou délai non respecté par exemple). Il est aussi possible de prendre en compte le nombre de plaintes orales et de tenir compte de la réputation du service (s'il est dit que le service respecte les délais ou que les délais sont plus courts que dans d'autres villes...).

d) L'évaluation du personnel

Il ressort des entretiens que l'évaluation du personnel dépend de la ville dans laquelle on se situe. Ainsi il peut exister en interne un système d'évaluation des compétences. L'évaluation du personnel se fait par le directeur et le directeur général adjoint des services. En effet, l'évaluation des fonctionnaires doit se faire chaque année et porte sur toute l'année : ce que l'agent a fait, le travail effectué, les objectifs qui lui sont assignés, l'évolution de carrière (ce qui compte pour l'avancement de sa carrière) mais aussi ses souhaits...

Cet entretien doit être un entretien de progrès : il doit servir à faire progresser l'agent mais aussi le service. L'un des avantages de cet entretien est qu'il permet à chaque agent de

s'exprimer. Les responsables peuvent aussi témoigner aux agents ce dont ils sont satisfaits et ce qu'ils attendent. Cet entretien doit également motiver les agents.

Cependant dans certaines villes, il n'y a pas d'évaluation formelle. Le service est expliqué en détail aux agents lors de l'entretien de recrutement. De plus, s'il y a la moindre erreur commise dans le service, il faut faire une demande de rectification au Procureur donc les agents font en sorte qu'il n'y ait pas d'erreur.

1.3.5 Les facteurs de performance

La performance du service dépend de nombreux facteurs :

- Les facteurs techniques : horaires d'ouverture d'accueil, délais d'obtention des papiers, nombre de pièces justificatives à fournir pour obtenir les différents papiers, nombre d'antennes, temps d'attente de délivrance des différentes copies et extraits d'actes...
- Les facteurs humains : qualité d'accueil, disponibilité du personnel, qualification du personnel, valeurs et qualité humaines du personnel (attention, écoute, motivation dans le travail...)...
- Les facteurs sociaux : facilité des démarches, politique de cadeaux, déplacements en moins pour les usagers (cf. agent à la maternité)...
- Les facteurs organisationnels : informatisation de certaines démarches, utilisation du web pour les demandes, aménagement des espaces...
- Les facteurs économiques et politiques : budget et son évolution, innovations (nouvelles réglementations)...

1.3.6 Les stratégies d'amélioration de la performance

Le service d'État civil est soumis à un cadre légal stricte qu'il est tenu de respecter. Le Maire ne peut pas se déroger à la loi. Par exemple, concernant les mariages, il est obligatoire que les futurs époux aient une adresse dans la ville où ils veulent se marier. Si ce n'est pas le cas, aucune dérogation n'est possible. Il y a des arrêtés, tout doit être prévu sinon il y a des conséquences au niveau civil et pénal. De ce fait, il semble que la marge de manœuvre pour améliorer le service soit réduite. Cependant, de nombreuses stratégies existent pour améliorer le service : des stratégies sur le personnel, une informatisation de certaines démarches, des stratégies sur la satisfaction des usagers, sur l'image du service ainsi que des stratégies imposées par l'État.

a) Les stratégies concernant le personnel

Les stratégies concernant le personnel sont très importantes car la qualité du service dépend de leur travail. Il est donc important de motiver les agents car, s'ils sont démotivés, ils ne feront pas un travail satisfaisant. Les responsables du service doivent donc avoir de bons

rapports avec les agents afin de connaître leur ressenti sur leur travail et d'intervenir s'il y a un problème. Le service peut aussi offrir la possibilité aux agents d'évoluer, de changer de profession (démarche de mutation), de changer de service (ils peuvent changer si le travail leur semble trop dure ou trop facile, ou juste pour voir autre chose).

Le service peut également mettre en place un système de formation. En effet, la qualité d'un service dépend aussi de la volonté, de la capacité des agents à aller en formation. Les agents doivent être mobiles, polyvalents (ils doivent savoir faire toutes les tâches inhérentes au service : guichet...) : par exemple à Tourcoing, tous les 4 mois, les agents changent de poste donc ils connaissent tous les aspects du service et peuvent répondre aux différentes questions des usagers. Cela permet un travail de meilleure qualité, sans stress... De plus, en cas d'arrêt maladie, un autre agent peut remplacer si nécessaire et cela donne une bonne image de la ville auprès des usagers.

b) L'informatisation

De nombreuses démarches d'état civil ont été informatisées. Ainsi les registres ont été scannés, chaque acte a été informatisé afin de pouvoir répondre plus rapidement aux différentes demandes (avant il fallait faire des photocopies donc il y avait des pertes de temps). De plus, les citoyens peuvent désormais réaliser leur demande via Internet (pour les demandes de copies d'actes, pour le recensement militaire...). L'informatisation a donc permis un gain de temps. Par exemple, avant pour obtenir un extrait de naissance, il fallait trois mois. Maintenant le service est informatisé, et le délai pour l'acte, pour une demande faite par email, est de 8 jours incompréhensibles (courrier envoyé en courrier lent à cause du budget).

Les différents supports sont aussi concernés par les changements : le passeport devient biométrique, permis de conduire et carte d'identité informatisés... Le problème est que les supports changent mais que le service n'a pas forcément les moyens disponibles en conséquence (c'est la ville qui doit subvenir au manque).

c) Les stratégies sur la satisfaction des usagers

La satisfaction des usagers est un élément important du service car, comme nous l'avons déjà souligné, le service de l'État civil est un peu comme la « vitrine » de la Mairie. C'est pourquoi il est important d'améliorer le service afin de satisfaire les usagers. Ainsi le service peut, par exemple, implanter des antennes où cela est nécessaire afin d'éviter des files d'attente et d'être plus proche des gens (s'ils habitent loin de la Mairie). Le service peut également améliorer l'information aux usagers concernant les horaires, les antennes (lieu et horaires), les pièces à fournir selon les documents, les différentes démarches à effectuer (où adresser la demande, qui doit la faire demande...), les délais de délivrance des documents...

Pour répondre aux exigences des citoyens, le service doit adapter les horaires selon leurs contraintes (notamment le travail) en ouvrant tôt le matin ou tard le soir par exemple. Cependant cette contrainte des horaires d'ouverture est moins importante aujourd'hui grâce à l'informatisation des démarches : les habitants peuvent désormais effectuer la plupart des demandes via Internet ainsi que par courrier. Les bureaux d'État civil peuvent également mettre en place des services sur rendez-vous le samedi, comme c'est le cas à Tourcoing par exemple.

Afin de satisfaire les citoyens, le service et les différentes démarches peuvent être simplifiés. C'est par exemple le cas avec le décret n°2000-1277 sur la suppression de la fiche d'état civil et la simplification des formalités administratives. Ce décret « prévoit, par principe, qu'une simple photocopie d'un document attestant de l'identité, de l'état civil, de la situation familiale ou de la nationalité doit suffire, quand une disposition législative ou réglementaire exige une telle information. » (Site acte-État civil.fr). De plus, selon l'article 2, la production du livret de famille ou de sa photocopie peut remplacer la production d'un extrait d'acte de naissance, sauf pour la délivrance des titres et actes suivants : la carte nationale d'identité, le passeport, le document de circulation pour un étranger mineur, le titre d'identité républicain ainsi que l'ensemble des documents de voyage français, les titres de séjour pour un étranger, quel qu'en soit le régime, le livret de famille, les copies ou extraits d'actes de l'état civil, la carte d'ancien combattant, la carte d'invalidé de guerre, le certificat de nationalité française, l'attestation d'inscription sur le registre des pactes civils de solidarité, la copie des décisions judiciaires.

d) Les stratégies concernant la qualité et l'image du service

Le service se doit d'être géré correctement car il peut contribuer à l'image des services publics. En effet, lorsqu'on a une gestion par la commune ou la région (au niveau local), les services publics sont, en général, mieux perçus par la population car elle interprète mieux ces services (elle voit concrètement le travail effectué). Il est donc important de donner une bonne image de ces services. Pour cela, le service se doit d'être géré correctement, de respecter les délais, de fournir un accueil de qualité... Mais il est également possible de jouer sur l'image du service par d'autres moyens. Le service peut, par exemple, aménager les espaces liés au service, il est possible de regrouper tous les pôles au même endroit si ces pôles sont dispersés, ce qui est bénéfique pour les usagers (gain de temps). On peut aussi citer l'exemple de la ville de Wattrelos qui a changé de logo car celui-ci était obsolète. Ce logo a ainsi été remotivé sur l'intitulé du service : direction citoyenneté... Cela reflète l'évolution du service (c'est la matière qui a beaucoup évolué, cela contribue à la bonne image du service).

Dans le but d'offrir un service de qualité, Il y a des peines prévues en cas de non respect des délais, de non publication des bancs... car ces inconvénients créent des ennuis pour les familles. Le service se doit aussi de prendre en charge les fautes des familles. Par exemple, s'il y a eu une naissance à la maison qui n'a pas été annoncée, c'est à la ville de faire les démarches auprès du Procureur.

e) Les stratégies imposées par l'État

Le service est touché par la restructuration de la fonction publique : il y a des réformes mises en place par l'État et la ville se doit de les appliquer (comme par exemple une nouvelle réglementation sur la finance qui implique alors que le personnel soit formé pour). C'est un fonctionnement analytique : le service applique ce qu'on lui demande (les nouvelles directives). Il est tenu de s'adapter aux nouvelles réglementations (comme pour le changement de nom) car les lois doivent être appliquées rapidement.

Par exemple, les services d'État civil subissent une stratégie de l'État : les passeports biométriques dont la mise en place entraîne des problèmes d'organisation, de coûts et de problèmes de personnel. La biométrie entraîne, en effet, plus de travail qui est, selon les entretiens effectués, minimisé par la commission de l'État.

f) La Commission internationale de l'État civil

La Commission internationale de l'État civil (CIEC) a été créée en 1948-49. Elle comprend 16 États membres permanents et 7 États qui ont le statut d'observateurs. C'est une organisation intergouvernementale qui a pour objectif de promouvoir la coopération internationale pour ce qui concerne l'état civil ainsi que l'amélioration du fonctionnement des services nationaux d'état civil. La CIEC publie notamment un Guide pratique international de l'état civil dont le but est de répondre à un questionnaire qui recense tous les problèmes que pose la pratique de l'état civil (Site CIEC1.org). Ce guide a aussi pour objectif de simplifier la tâche des officiers d'état civil des pays membres de la CIEC « qui ont besoin de connaître les principes qui régissent le statut personnel des étrangers lorsqu'ils sont appelés à recevoir des actes les concernant et, par voie de conséquences, de dispenser ces étrangers de fournir des renseignements et justifications sur le contenu de leurs droits nationaux » (Site CIEC1.org).

2. Les services publics locaux proposés aux citoyens

Nous rappelons les services classés dans cette catégorie : les bibliothèques, les crèches collectives et les transports.

2.1 Les bibliothèques

Le service des bibliothèques est un service public local de culture et de loisir ouvert et accessible à tous sans discrimination qui a pour mission principale l'accès à la lecture des publics locaux dans un but d'information, de culture, de formation ou de divertissement. Les bibliothèques mettent notamment à disposition des usagers une collection organisée de livres mais également des journaux, des CD, des vidéos, des bases de données... Ces documents sont consultables sur place et peuvent aussi, pour certains d'entre eux, faire l'objet de prêt sous

conditions. La démarche des bibliothèques est généraliste et doit être respectueuse de la pluralité des opinions.

2.1.1 L'importance des bibliothèques

Bien qu'elles ne soient pas obligatoires, les bibliothèques publiques représentent un établissement primordial d'accès à la culture. Ainsi, selon le manifeste de l'UNESCO sur la bibliothèque publique (1994), « La bibliothèque publique, porte locale d'accès à la connaissance, remplit les conditions fondamentales nécessaires à l'apprentissage à tous les âges de la vie, à la prise de décision en toute indépendance et au développement culturel des individus et des groupes sociaux ». Pour l'UNESCO, il est donc important que les autorités locales et nationales s'engagent à développer et à soutenir les bibliothèques publiques.

Le but des bibliothèques est de sensibiliser le plus de personnes possibles, quelque soit l'âge, le sexe, la religion, la nationalité ou la catégorie sociale des usagers. Les bibliothèques ont comme nous l'avons déjà souligné une mission de desserte d'un public localisé. Les usagers principaux sont les habitants de la ville où se situe la bibliothèque. L'accessibilité du service au plus grand nombre est assurée par la gratuité des services pour les habitants de la ville. Toutefois, les bibliothèques accueillent également les non résidents de la ville qui doivent cependant payer pour accéder à certains services, ce qui peut être rédhibitoire. Selon le manifeste de l'UNESCO cité précédemment les missions d'une bibliothèque sont nombreuses. On peut citer (Manifeste de l'UNESCO sur la bibliothèque publique, 1994) :

- La création et le renforcement de l'habitude de lire chez les enfants dès leur plus jeune âge ainsi que la stimulation de leur imagination et créativité.
- Le soutien de l'auto-formation et de l'enseignement conventionnel à tous les niveaux.
- L'accès aux différentes formes d'expression culturelle des arts du spectacle.
- Fournir à chaque personne les moyens d'évoluer de manière créative.
- Développer le dialogue inter-culturel et favoriser la diversité culturelle.
- Faciliter le développement des compétences de base pour utiliser l'information et l'informatique.
- Le soutien des activités et des programmes d'alphabétisation en faveur de toutes les classes d'âge, y participer, et mettre en œuvre de telles activités, si nécessaire.

Les habitants de la ville sont le public cible d'une bibliothèque concernant les services de prêts, notamment en raison de la gratuité du service pour eux. Les services spécialisés touchent, quant à eux, une plus large population. C'est par exemple le cas pour la consultation de fonds anciens qui peut attirer des chercheurs. Le public visé par les bibliothèques représente tous les habitants de la ville : il va ainsi des enfants dès leur plus jeune âge jusqu'aux personnes âgées et concerne également le public empêché.

L'attente principale des usagers est de trouver des livres ou une offre documentaire pour les loisirs et/ou pour la recherche qui soient adaptés à leurs besoins. Il est toutefois impossible de répondre aux demandes de tous les usagers, il faut que les documents intéressent plusieurs

usagers. Les médiathèques ont un rôle au niveau de l'initiation mais pas de la spécialisation, le public cible d'une bibliothèque municipale reste le grand public.

Les attentes des usagers peuvent être prises en compte par des diagnostics sociaux, des enquêtes de population afin de connaître le public cible et d'orienter les collections, c'est-à-dire d'élaborer le plan de développement des collections. Les attentes peuvent également être connues grâce au site Internet des bibliothèques si elles en possèdent un. Cependant, selon les personnes interrogées, les demandes faites sur les sites Internet ne sont pas très nombreuses. Les usagers expriment aussi leurs demandes directement aux personnels se trouvant dans les bibliothèques.

2.1.2 Le financement du service

Le financement du service est assuré par les collectivités, c'est une régie directe. Il s'agit d'un budget annuel alloué par la ville sur proposition de la direction de l'établissement (selon les projets d'achats, les dépenses prévues...). Cela se fait par des négociations : les bibliothèques font des propositions auxquelles répondent les mairies. Les bibliothèques perçoivent d'autres revenus en lien avec l'activité : encaissement pour les cartes photocopies, les impressions, les achats de catalogue, les inscriptions pour les personnes venant des communes extérieures...

Les bibliothèques peuvent également percevoir des subventions de la part du Ministère de la culture. C'est par exemple le cas pour les médiathèques qui mettent en place le système RFID (Identification par Radio Fréquence qui permet aux lecteurs d'être autonomes dans leur pratique d'emprunt grâce à des automates de prêts, des systèmes antivols) ou pour financer des emplois afin d'élargir les horaires d'ouverture.

C'est dans ce sens qu'en mars 2010, Frédéric Mitterrand a présenté au ministère de la Culture et de la Communication 14 propositions pour le développement de la lecture. Ces propositions concernent les collectivités territoriales et les services de l'État et s'articulent autour de trois axes (Site du ministère de la Culture et de la Communication) :

- Le développement d'une « action volontariste qui vise à l'exemplarité » grâce à des manifestations nationales, telles qu'une nouvelle fête du livre, et aux grands établissements nationaux.
- L'accompagnement des acteurs territoriaux qui doivent répondre aux propositions.
- Le soutien des associations qui mènent des actions envers les jeunes, les populations en situation d'exclusion sociale, les populations qui ne peuvent pas d'eux même accéder à la lecture c'est-à-dire les personnes en prison ou à l'hôpital par exemple...

Parmi les propositions, on trouve notamment (Site du ministère de la Culture et de la Communication) :

- L'extension des horaires d'ouverture pour les 50 bibliothèques municipales les plus importantes.
- Un contrat numérique pour les bibliothèques, décliné en 4 volets, sera présenté aux collectivités territoriales.
- La lutte contre les inégalités territoriales d'accès au livre et à la lecture grâce à la création de « contrats Territoires-lecture ».

- La mise en place d'une nouvelle fête du livre dont le but est d'avoir un impact populaire accru.
- La familiarisation à la lecture dès le plus jeune âge.
- La mise en place d'un schéma numérique des bibliothèques afin de développer les services numériques des bibliothèques.

2.1.3 Les produits proposés par les bibliothèques

Les bibliothèques sont un service de lecture publique, elles doivent être des lieux ouverts avec une liberté d'accès pour tous mais aussi des lieux de sensibilisation aux pratiques culturelles. L'offre principale d'une bibliothèque est un accès libre et gratuit à toutes les collections sans obligation de s'inscrire. Les médiathèques, au sens traditionnel du terme, comprend donc principalement la mise à disposition (grâce à une salle de lecture) et le prêt (pour certains documents) de livres, d'ouvrages, de revues, de bandes-dessinées, de mangas, de documents (comme par exemple des documents patrimoniaux, la presse locale (les journaux locaux anciens et récents), le Journal Officiel comme c'est le cas pour la ville de Lille), de fonds spécialisés (textile, religieux...), de CD, d'albums, de vidéos... La ville de Lille est le seul établissement public à fournir un accès au Journal Officiel, or il y a beaucoup de demandes pour l'octroi de naturalisation car les reproductions faites dans l'établissement sont comprises comme acte officiel.

Les médiathèques peuvent également comprendre le fonds patrimonial local, c'est-à-dire la conservation de l'histoire locale (et sa mise à disposition des chercheurs), les archives municipales et la documentation administrative de la ville, c'est-à-dire des services au service des autres services municipaux et des élus.

Les bibliothèques peuvent être dotées une ludothèque avec mis à disposition de jouets grâce à un espace de jeux sur place mais aussi un secteur de prêts de jeux pour permettre aux usagers d'emporter les jeux chez eux pour un temps limité. Les ludothèques mènent aussi des actions en extérieur vers le secteur petite enfance (assistantes maternelles...), des animations, des soirées-jeux...

Les médiathèques peuvent également être dotées d'une salle multimédia avec mise à disposition de plusieurs ordinateurs libres d'accès et avec la présence d'un personnel qualifié. Ces salles permettent ainsi aux usagers d'accéder au wifi de la bibliothèque gratuitement. Les ordinateurs peuvent être équipés de logiciels bureautique, d'Internet, de jeux, de volants, de joysticks ou un poste formateur pour les ateliers... Il ressort des entretiens que l'offre des bibliothèques est de plus en plus numérique, ce qui entraîne un réajustement sur les locaux, sur les compétences du personnel et sur la diffusion des documents. Il faudra donc tenir compte de ces réajustements dans la mesure de la performance.

Au-delà des salles multimédia, les bibliothèques développent de plus en plus les services en ligne en raison de l'importance prise par Internet ces dernières années. La majorité des bibliothèques se sont ainsi dotées d'un site Internet sur lequel les usagers ont accès aux informations pratiques concernant l'établissement (l'adresse, les horaires d'ouverture, les

formalités d'inscription...). Certaines bibliothèques ont choisies de développer beaucoup plus leur offre en ligne et de permettre aux usagers d'avoir accès à de nombreuses connaissances à distance : ainsi en plus du lieu et des horaires, les usagers peuvent aussi procéder à leur préinscription ou inscription en ligne selon les bibliothèques, connaître les conditions matérielles pour s'inscrire, avoir une alerte mail pour les réservations... Ils peuvent également préparer leur venue dans l'établissement : réservation d'un créneau pour un poste Internet, consulter le catalogue des ressources de l'établissement, repérer où sont situés les documents dans l'établissement, rapatrier les documents dans la bibliothèque de leur choix... Ces services en ligne sont encore très récents mais ils représentent une phase importante dans l'évolution des bibliothèques et dans leur adaptation à l'évolution de la société. Dans ce cadre, certaines bibliothèques ont créé une page Facebook fan (c'est le cas de Lille par exemple), ce qui permet de créer un lien avec les usagers, de faire partager les évènements, les acquisitions...

On peut également trouver une bibliothèque numérique grâce à des images numérisées, des ressources numériques (tels que des périodiques) et une bibliothèque Sésame avec des renseignements à distance en partenariat avec d'autres bibliothèques.

Une autre particularité des bibliothèques est de devoir animer les collections, pour cela elles organisent des actions culturelles, des expositions (qui peuvent porter sur le cinéma, la musique...), des soirées, des animations dans la ville, des rencontres avec des auteurs, des animations vidéo ou de musique... Il y a notamment beaucoup d'animations tournées vers les jeunes. On peut ainsi trouver des animations annuelles durant lesquelles les bibliothèques sont décorées et organisent, pour les enfants, des lectures, des défilés, des dictées, des concours de nouvelles... Ces animations sont importantes pour la renommée de la bibliothèque et pour son image auprès du public (afin de donner envie aux personnes de s'inscrire). D'après les entretiens, il apparaît que les animations sont voulues par les élus mais ne sont pas une préoccupation principale et dépendent du budget.

Le prêt de documents, que ce soit des livres, des jouets ou tout autre support empruntable est possible grâce à une inscription des usagers. La base du service est d'être un service gratuit, pour les habitants de la ville, pour les prêts, les consultations, l'accès Internet, les manifestations culturelles, les expositions... Toutefois, il y a des activités payantes : reproduction, impression, prêt entre bibliothèques (frais de port).

Les bibliothèques sont aussi dotées d'une bibliothèque hors les murs, c'est-à-dire de services extérieurs. Il existe ainsi un réseau de lecture publique vers les foyers logement, les personnes âgées (dans les maisons de retraite), les crèches, les haltes garderie, les centres de loisirs, les restos du cœur, les centres sociaux, les écoles, les lycées... Des braderies de livres peuvent aussi être organisées. En ce qui concerne le public scolaire, les bibliothèques prêtent aux écoles des expos, des malles de livres (des livres intéressants, des malles thématiques...), organisent des visites scolaires, des accueils de classe au sein des sections jeunes, organisent des heures de contes, un salon du livre en lien avec le service culture (avec des rencontres d'auteurs), se déplacent dans les écoles pour faire connaître les bibliothèques et

expliquer leur fonctionnement... Une bibliothèque ne doit pas être isolée : elle doit travailler avec d'autres partenaires (écoles, musées...) mais aussi avec d'autres bibliothèques.

Une autre mission des bibliothèques est d'essayer de voir où la lecture peut se développer sur la commune. Il faut essayer de toucher un public dit « empêché », c'est par exemple le cas des personnes âgées qui ne peuvent pas se déplacer jusqu'à la bibliothèque. Il faut donc mettre à leur disposition des catalogues d'acquisition, les achats sont ciblés pour ces adhérents (livres, CD...). C'est également le cas des jeunes enfants qui ne peuvent pas venir seuls, il faut donc aller vers eux afin qu'ils soient un jour acteur en bibliothèque. De même, les adolescents ne fréquentent pas beaucoup les bibliothèques, c'est pourquoi les bibliothèques ouvrent une section « ado », organisent des comités de lecture pour les adolescents... Certaines communes (Lille, Wattrelos...) mettent en place un bibliobus urbain c'est-à-dire un service mobile avec essentiellement des imprimés pour desservir les points éloignés du lieu d'implantation des locaux.

Les bibliothèques peuvent également mettre à disposition des usagers des services plus spécifiques :

- Ceciwap (pour la ville de Lille) : c'est un service pour les malvoyants avec un logiciel spécialisé, un clavier braille, une imprimante braille avec deux personnes qualifiées. Le personnel des bibliothèques a donc un rôle d'accompagnement du public.
- Le personnel des bibliothèques doit fournir aux usagers les renseignements bibliographiques qu'ils cherchent.
- Un fonds spécifique d'apprentissage des langues (grâce à des CD, CD-Rom, DVD, petits romans de première lecture...).
- Des ateliers d'écriture, un salon de conférence sur l'environnement, des travaux pratiques, manuels.
- La valorisation du patrimoine (des visites guidées par exemple).
- De l'écoute de musique, mise à disposition de partitions numériques (qui représente un petit service pour les bibliothèques mais qui très plébiscité).
- Faire découvrir aux usagers des auteurs qui ne sont pas très connus (des auteurs turcs, japonais...). Il faut intéresser les usagers sur des livres autres que des livres grand public.
- La réservation de documents (possibilité de faire venir les documents d'un site à l'autre si la ville comprend plusieurs bibliothèques).
- Des boîtes de retour pour les emprunts afin que les usagers puissent rendre les documents empruntés quand ils le souhaitent, même si la bibliothèque est fermée. Toutefois, ce n'est pas possible partout, par exemple pour Lille, le bâtiment ne se prête pas forcément à ce service.

Les bibliothèques comprennent un service administration, c'est-à-dire un service fonctionnel pour l'ensemble des services de la direction, pour lequel est attaché le service « circuit du document » qui gère les acquisitions sur la partie technique (les commandes auprès des fournisseurs), la réception de ces documents et leurs équipements, la maintenance technique

des bâtiments et la maintenance informatique (la maintenance informatique professionnelle est gérée par des professionnels).

2.1.4 Les produits indirects

L'offre des bibliothèques ne peut se résumer à la mise à disposition et/ou aux prêts de différents supports. Comme pour les autres services en général, le service des bibliothèques présente de nombreux effets indirects.

a) La culture et le divertissement

Comme nous l'avons déjà souligné, l'une des missions des bibliothèques est de donner l'envie de lire et de découvrir des livres que ce soit aux adultes ou aux enfants. En donnant l'envie de lire aux usagers et en leur permettant d'avoir à leur disposition de nombreux ouvrages, les bibliothèques contribuent à la démocratisation de la culture. Cela va en effet permettre aux usagers de s'instruire et d'accroître leur culture, et donc éventuellement de mieux s'intégrer dans les conversations, de mieux réussir les concours... La bibliothèque est reconnue comme un outil d'acquisition de savoir. C'est un établissement culturel de base et grâce, en général, à sa présence dans tous les quartiers de la ville elle apporte une présence culturelle partout. Certaines bibliothèques organisent des groupes d'écriture, ce qui permet aux personnes qui assistent à ces groupes d'écrire des nouvelles, et qui peut leur donner l'envie d'écrire.

Les bibliothèques apportent aussi une aide aux usagers dans leur démarche de lecture mais aussi dans leur vie au quotidien. Le personnel a, en effet, un rôle de conseil auprès des utilisateurs, il doit pouvoir les aider, les renseigner mais aussi discuter avec eux si les utilisateurs en éprouvent le besoin. Toutefois, selon les personnes interrogées, il semble difficile d'évaluer l'utilité des conseils. Grâce à la mise à disposition d'une salle d'étude, les bibliothèques donnent la possibilité aux personnes de travailler sur place et de bénéficier d'un lieu calme pour travailler, ce qui peut les aider dans leur quotidien, cela peut, par exemple, contribuer à l'obtention de diplômes pour certains usagers qui n'auraient pas la possibilité de travailler au calme chez eux. De même, le service permet à certains usagers de pouvoir se procurer des livres qu'ils n'auraient pu être pas eu les moyens de s'acheter.

Les bibliothèques doivent aussi être un lieu de loisir, elles doivent permettre aux usagers de se divertir. Elles permettent ainsi aux usagers de lire les romans qui viennent de paraître, de s'intéresser à des livres, qu'ils n'auraient pas eux-mêmes choisis, grâce aux conseils du personnel ou grâce aux livres conseillés par un tableau affiché dans la bibliothèque. Un des objectifs d'une bibliothèque est donc de se situer au niveau du divertissement et du plaisir de l'utilisateur mais il ressort des entretiens que ces notions sont difficilement évaluables car difficilement quantifiables.

b) La contribution au lien social

Les bibliothèques contribuent ou entretiennent le lien social. En effet, les bibliothèques permettent la communication entre diverses personnes qui ne se seraient peut être pas rencontrées autrement car les personnes qui fréquentent les bibliothèques sont de catégories d'âge et de catégories socio professionnelles diverses. Dans ce but, pour les grandes villes, il y a un équilibrage entre les quartiers, un maillage du territoire d'équipements culturels. C'est une démarche de proximité avec le public, les personnes venant à la bibliothèque constituent une population régulière. Ainsi, les usagers viennent pour bénéficier des services de la bibliothèque (lecture sur place, prêt, consultation Internet...) mis aussi pour lire les journaux et pour discuter.

D'après les personnes sondées, certains usagers viennent principalement pour discuter et échanger avec d'autres personnes, voire même certaines personnes qui ne viennent que pour discuter. Dans ce cas, on peut se demander si les bibliothèques ne s'éloignent pas de leur mission principale, à savoir donner l'envie de lire, car dans ce dernier cas, on trouve des usagers qui fréquentent des bibliothèques mais qui ne viennent pas dans le but de lire. Il faudrait peut être alors réfléchir à une solution pour aller vers ces personnes et leur donner envie de lire.

Les animations permettent aussi de contribuer au lien social, les usagers peuvent se rencontrer, se parler... C'est également le cas pour le bibliobus, c'est un service proche des usagers qui leur permet de discuter et d'avoir accès à des livres ou documents qu'ils n'auraient pas eu autrement. Les bibliothèques contribuent notamment au lien social au niveau de la petite enfance (auprès des enfants du voyage à l'aide du bibliobus, des crèches, des haltes garderie...). Les livres vont ainsi permettre de créer des liens, d'aider à la contribution de la sociabilisation de certains enfants. Comme nous l'avons déjà souligné, les bibliothèques, à l'aide des règles à respecter, permettent aux enfants de se structurer, ce qui peut aussi contribuer à leur sociabilisation.

Pareillement, le service contribue au lien social des personnes âgées grâce aux déplacements dans les maisons de retraite et aux lectures à haute voix qui leur sont faites. D'après les entretiens, il apparaît que les personnes âgées sont très demandeuses de ce service car cela leur permet d'échanger, de créer des liens, de sortir de l'isolement. Cela permet donc d'éviter l'isolement des personnes âgées, qui sont souvent des personnes qui ne peuvent pas se déplacer.

Les bibliothèques créent également du lien entre les différentes structures : les hôpitaux, les résidences, les crèches, les haltes-garderies...

c) L'acquisition de valeurs

Comme nous l'avons déjà évoqué, les bibliothèques permettent de donner aux enfants des valeurs en leur apprenant à rester assis, à écouter, à respect le matériel mis à leur disposition et à respecter les autres personnes présentes...

Deux services en particulier vont structurer les enfants :

- Le bibliobus avec lequel les enfants apprennent le respect.
- La ludothèque : les enfants peuvent venir y jouer librement et, comme il y a des règles à respecter, cela leur permet d'apprendre à respecter les jeux, les autres enfants... C'est donc un terrain d'apprentissage du point de vue relationnel et du développement et cela favorise également les échanges entre les enfants. Malgré cela il ressort des entretiens que les ludothèques sont encore assez rares.

d) La lutte contre l'exclusion

Le service des bibliothèques contribue à la lutte contre l'exclusion, comme nous l'avons déjà souligné en évitant l'isolement des personnes âgées. Le service va également lutter contre l'exclusion d'autres publics. Les bibliothèques peuvent organiser des rencontres avec le public dans les maisons d'arrêt, les hôpitaux... et aura ainsi une influence sur l'insertion et sur le bien être de ces populations. De même, les bibliothèques peuvent proposer un service adapté aux malvoyants (ceciwap), un bibliobus afin de se rendre dans les endroits éloignés où les personnes ne savent pas forcément se déplacer d'elles-mêmes. Elles peuvent aussi éviter l'isolement des personnes ne sachant pas lire en luttant contre l'alphabétisation en donnant des cours par exemple. De plus, les bibliothèques peuvent avoir une influence sur l'intégration de tous les usagers. En effet, être inscrit dans une bibliothèque ou fréquenter un groupe de lecture peut être un signe de réussite sociale.

e) Les bénéfices économiques

Le service des bibliothèques peut avoir une influence sur le marché du travail. Ainsi, des ateliers pour les chercheurs d'emploi peuvent être organisés afin de leur apprendre à réaliser leur CV par exemple, ce qui peut éventuellement aboutir à l'obtention d'un emploi. De plus, les bibliothèques soutiennent l'auto-formation, la recherche d'emploi surtout par Internet. Elles font également des acquisitions ciblées sur les concours, les examens, les CV, les lettres de motivation (qui jouent un rôle important pour la recherche d'emploi). C'est un lieu de passage pour s'insérer dans le monde du travail. On peut alors se demander s'il ne serait pas utile de développer un lien avec pôle emploi. En effet, la bibliothèque offre un lieu qui n'est pas stigmatisé, les univers sont variés et les gens qui entrent ne sont pas stigmatisés. Il peut donc être plus aisé pour les chercheurs d'emploi de se rendre dans une bibliothèque plutôt qu'au pôle emploi. Il faudrait peut être lier les démarches entre les deux établissements.

Les bibliothèques auront aussi un impact pour la ville. Cela peut être un atout pour le développement économique. Effectivement, cela peut avoir une influence sur le choix d'implantation des entreprises, qui préféreront s'installer dans des villes dynamiques qui possèdent un théâtre, des musées, une bibliothèque, une crèche collective.... Les bibliothèques sont plus ou moins insérées dans les projets politiques : leur construction ou leur rénovation fait partie des éléments dont une municipalité a pris l'engagement.

Les bibliothèques auront également un impact sur la qualité de vie : elles contribuent aux loisirs, aux divertissements, à la découverte d'auteurs, ce qui aiguise la curiosité, les

expérimentations... C'est un lieu de ressources et de qualité de vie grâce à l'aménagement de l'espace, la décoration...(les collections sont ordonnées, elles concernent tous les publics...).

2.1.5 Les indicateurs de performance

Comme pour tous les services en général, les indicateurs de performance sont importants car ils permettent une mise au point de l'acquis et permettent de savoir si la bibliothèque a atteint les objectifs. Ce sont des outils qui vont jouer un rôle dans la reconnaissance des bibliothèques et qui vont leur permettre éventuellement de demander et d'obtenir des subventions.

a) Les indicateurs techniques

On recense des indicateurs sur les collections, sur les usages et usagers, sur les actions culturelles, sur l'accès et les équipements, et des indicateurs de coût.

* Les indicateurs sur les collections

Pour apprécier la performance des bibliothèques, il faut bien évidemment s'intéresser aux différentes collections que ces dernières mettent à disposition du public. Il faut tout d'abord prendre en compte le nombre de documents mis à disposition du public pour chaque support (nombre de livres, nombre de CD, nombre de DVD, nombre de journaux, nombre de documents numériques...). Il faut ensuite prendre en considération les acquisitions, c'est-à-dire le nombre de documents acquis par support, par domaines. Les acquisitions sont en général regroupées dans un tableau et se comptent annuellement. Il faut ensuite analyser ce tableau, voir quelles sont les acquisitions en baisse ou en hausse et rechercher les causes de ces fluctuations. Une bibliothèque se doit, en effet, de prendre en compte les évolutions de la société et d'adapter son offre en conséquence.

Un autre indicateur primordial concernant les collections est le taux de rotation de la collection, c'est-à-dire le nombre de fois où la collection sort dans l'année. Cet indicateur permet à une bibliothèque de vérifier si la collection est en adéquation avec le public. Le problème de cet indicateur est que les mesures se font pour tout public confondu. Il faudrait ainsi vérifier la cohérence des différentes collections avec le public ciblé. Ainsi, il faudrait vérifier que les livres jeunesse sont bien empruntés par les jeunes, qui étaient la cible de ces acquisitions. Un autre point semble, dans ce cas, intéressant : il faudrait vérifier les raisons des sorties des différentes collections. Les collections sont-elles empruntées car elles correspondent aux besoins des usagers ou par dépôt car les usagers n'ont pas trouvé les livres (ou tout autre support) souhaités.

D'autres indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer les collections : le taux de renouvellement, l'âge de la collection, des statistiques sur le fonds d'ouvrage pour voir quels

sont les supports en baisse ou en hausse pour adapter le fonds aux demandes du public, le nombre d'ouvrages pilonnés (détruits), des statistiques sur les collections (nombre global de livres par équipement, supports ou grands domaines)...

* Les indicateurs sur les usages et usagers

L'indicateur principal utilisé par les bibliothèques concernant les usagers est le nombre d'inscrits. C'est un élément précis qui peut être comparé d'une année sur l'autre et qui permet de savoir s'il y a des pertes d'usagers ou non. Il permet ainsi d'obtenir une mesure de la satisfaction des usagers. Le problème de cet indicateur est qu'il ne prend pas en compte les personnes qui viennent à la bibliothèque sans être inscrites. En effet, beaucoup de personnes fréquentent les bibliothèques sans être inscrites : les usagers qui viennent lire sur place, les personnes qui viennent travailler sur place (afin de bénéficier d'un endroit calme et propice au travail), celles qui viennent consulter sur Internet, voir les expositions... Ces publics ne sont pas comptabilisés car la plupart des bibliothèques ne sont pas équipées de compteur d'entrée. De plus, cet indicateur ne prend également pas en compte les cartes familiales, les usagers inscrits qui prennent des livres pour d'autres, les prêts dans les écoles qui font que beaucoup d'enfants ont accès aux livres de la bibliothèque sans être compris comme lecteur de la bibliothèque. Le terme d'inscrits est donc très réducteur car le public d'une bibliothèque est bien plus vaste que le nombre d'inscrits.

Il faut cependant noter que certaines bibliothèques (c'est par exemple le cas de la ville de Wattrelos) sont équipées d'un compteur d'entrée, ce qui permet de connaître le nombre de visiteurs dans la bibliothèque et de voir s'il y a plus de visiteurs même si ceux-ci n'empruntent pas. Cet indicateur du nombre de visiteurs permet de rendre compte du réel public des bibliothèques. La rareté des compteurs d'entrée est donc un point négatif à améliorer pour pouvoir rendre compte efficacement de l'impact des bibliothèques.

Un second indicateur découle de l'indicateur du nombre d'inscrits : le nombre d'utilisateurs actifs. En effet, l'inscription étant gratuite pour les usagers habitant dans la ville de la bibliothèque, on peut avoir des usagers inscrits mais qui ne fréquentent jamais la bibliothèque. C'est pourquoi, il faut différencier le nombre d'inscrits et le nombre d'emprunteurs.

Le nombre de prêts est également un indicateur primordial pour les bibliothèques. Comme celui du nombre d'inscrits, cet indicateur est un élément précis qui peut être comparé d'une année sur l'autre. Il faut donc aussi prendre en considération l'évolution des prêts afin de voir quels sont les documents qui sont empruntés et ceux qui ne le sont pas afin de réaliser des rotations. En effet, un document, qui a un bon taux d'emprunt, peut vouloir signifier qu'ils n'y a pas assez de ce type de documents. Le nombre de prêts peut être détaillé pour chaque support : pour le fonds littéraire (nombre de prêts par genre), pour le fonds musical (nombre de prêts par genre musical)... On peut également détailler le nombre de prêts par catégories d'emprunteurs : par âge, par sexe, par catégories socioprofessionnelle, par collectivités reçues...

A côté de ces grands indicateurs, d'autres indicateurs sont utilisés par les bibliothèques pour rendre compte de l'usage et des usagers : nombre de femmes et d'hommes par catégorie d'âge (enfants, adultes, seniors), nombre de nouveaux inscrits par mois, nombre de réservations de documents, nombre de copies faites par les usagers, nombre de connexions Internet, taux de pénétration par quartier pour voir quel quartier fréquente le plus la bibliothèque, nombre d'amendes à cause de retard qui peut révéler un problème de communication (usagers mal informés des conditions de prêts)...

* Les indicateurs sur les actions culturelles

Ces indicateurs concernent tout d'abord les actions menées dans différentes institutions et l'estimation de la population touchée par ces actions. Les institutions dans lesquelles les bibliothèques mènent des actions sont notamment : les établissements scolaires, les hôpitaux, les prisons, les maisons de retraite, les services de la petite enfance, les centres de loisirs...

Ces indicateurs comprennent aussi les actions menées par la bibliothèque au sein de l'établissement et hors les murs : le nombre d'expositions, le nombre de conférences, le nombre de rencontres, le nombre de lectures, le nombre de concerts, le nombre de fêtes, le nombre de salons du livre, le nombre d'actions pour tout public, le nombre d'actions pour les enfants et le nombre de personnes touchées par les animations, le nombre de sorties du bibliobus...

* Les indicateurs sur l'accès et les équipements

Cette catégorie regroupe les indicateurs qui font référence à l'établissement dans lequel la bibliothèque s'est installée et à son agencement. On y trouve notamment :

- Le nombre d'établissements, la surface de chaque établissement et leur organisation (espace de service public, espace de magasins...), le nombre de places assises... Ces indicateurs concernent l'offre, ce qui permet une comparaison avec les autres villes en vue de négocier pour obtenir des subventions pour se rapprocher des normes.
- Le nombre d'heures d'ouverture.
- Le nombre d'acquisitions en informatique et le nombre de postes informatiques.
- Le nombre de photocopieurs.

* Les indicateurs de coût

En ce qui concerne le budget, une bibliothèque ne peut pas être en déficit, elle doit équilibrer les dépenses qui sont les suivantes : dépenses d'investissement (en informatique (matériels, logiciels), en mobiliers, en équipements...), dépenses pour le personnel, dépenses d'entretien des collections patrimoniales, dépenses de fournitures, dépenses pour les actions culturelles, dépenses en études et communication, dépenses d'acquisitions documentaires.

On retrouve aussi dans cette catégorie les diverses ressources des bibliothèques : les subventions d'origine publique (il est important pour une bibliothèque d'avoir des bons bilans pour obtenir des subventions), les fonds d'origine privée et les recettes internes (les droits d'inscription, les recettes d'usage pour les services de la bibliothèque).

b) Les indicateurs demandés par les organismes

On peut classer dans cette catégorie le rapport que les bibliothèques doivent remplir tous les ans et qui est destiné au ministère de la culture ainsi que les normes ISO qui concernent les bibliothèques, à savoir les normes ISO 11620 (AFNOR) et ISO 2789.

* Le rapport d'activité annuel demandé par le ministère de la culture

La médiathèque rend des comptes sur son usage par un rapport statistique annuel demandé par le Ministère de la Culture. C'est un document très vaste qui comprend huit catégories : les coordonnées de la bibliothèque ou du service répondant, les informations sur les bibliothèques du réseau, l'accès et l'installation, les collections, les usages et usagers de la bibliothèque, le budget, le personnel et la formation et enfin l'action culturelle. Ce rapport demandé par le ministère de la culture permet de faire des comparaisons d'une année sur l'autre mais aussi des comparaisons nationales pour situer la bibliothèque en France et à l'étranger.

Les principaux indicateurs des différentes catégories ont déjà été énumérés dans la partie précédente. Ce sont des outils qui sont très quantitatifs et qui devraient faire l'objet d'une analyse pour rendre compte du qualitatif. Ce rapport peut aussi poser problème dans la mesure où les indicateurs sont très nombreux et, selon les personnes interrogées, les bibliothèques ne parviennent pas à tout remplir. C'est par exemple le cas pour les réservations : certaines bibliothèques n'ont pas d'outils statistiques pour les mesurer donc ils ne peuvent pas remplir ce point du rapport. Cette impossibilité de répondre à certains points du rapport semble courant puisqu'il est indiqué sur le rapport de mettre « non comptabilisé » lorsqu'une donnée n'est pas connue. On peut alors s'interroger sur l'intérêt du rapport. En effet, plusieurs problèmes apparaissent : si les bibliothèques ne sont pas obligées de remplir toutes les cases et peuvent mettre « non comptabilisé », ces dernières peuvent se dire qu'il n'y a aucun intérêt à créer les outils statistiques pour calculer les données correspondantes. De même, si, pour un indicateur, une bibliothèque n'a pas de bons résultats, elle pourrait être tentée de mettre « non comptabilisé » à la place du chiffre.

On peut également s'interroger sur l'utilité de tous les indicateurs demandés. En effet, puisqu'il ne semble pas obligatoire de remplir toutes les cases du rapport, certaines d'entre-elles ne peuvent-elles pas être supprimées? Il faudrait faire une enquête pour voir quelles sont les cases non remplies récurrentes afin de voir si le problème vient de l'indicateur ou des bibliothèques. S'il s'agit d'un problème d'indicateur, il faudrait alors proposer aux bibliothèques une méthode pour le calculer.

* Les Normes ISO

Les normes qui concernent les bibliothèques sont les normes ISO 11620 (AFNOR) et ISO 2789. La norme ISO 2789 est un document à remplir par les bibliothèques qui comprend les catégories suivantes (Norme Internationale, Information et documentation - Statistiques internationales de bibliothèques, Norme ISO 2789, 2006) :

- Bibliothèques : cette catégorie comprend le dénombrement des unités administratives

et des bibliothèques et le dénombrement des bibliothèques par type (nationale, publique, d'enseignement supérieur...).

- Collection : livres et publications en série, manuscrits, microformes, documents cartographiques, documents de musique imprimée, documents audiovisuels, documents graphiques, brevets, autres documents, livres électroniques, fichiers informatiques, autres documents numériques, bases de données, publications en série en cours reçues à la bibliothèque, ressources gratuites de l'Internet.
- Usages et usagers de la bibliothèque : usagers, prêts, unités matérielles en prêt, consultations sur place, unités matérielles utilisées à l'intérieur de la bibliothèque, réservation, demandes d'information, reproduction, prêt entre bibliothèques à l'intérieur du pays, prêt entre bibliothèques au niveau international.
- Accès et installations : heures d'ouverture, jours d'ouverture, places assises, postes de travail en accès public, notices de catalogue, photocopieurs, surfaces.
- Dépenses : dépenses ordinaires ou de fonctionnement, dépenses d'investissement, ressources propres et subventions.
- Personnel de la bibliothèque : ensemble du personnel, bénévoles, formation du personnel, formation professionnelle, répartition du personnel par catégorie de services/fonctions.

Les données statistiques fournis par la norme ISO 2789 ont notamment pour but d'évaluer les bibliothèques et de permettre les comparaisons entre les différentes bibliothèques (Norme Internationale, Information et documentation - Statistiques internationales de bibliothèques, Norme ISO 2789, 2006). Elle a également pour but d'améliorer la qualité du service et la prise de décision, de démontrer aux usagers que le service rendu par les bibliothèques est un service de valeur...

La norme Iso est donc un rapport qui ressemble, en de nombreux points, au rapport annuel que doivent fournir les bibliothèques au ministère de la culture. Cependant, la norme ISO 2789 semble plus détaillée et fournit notamment en annexe des notices pour mesurer les différents indicateurs. Cependant, il ressort des entretiens que les normes ISO 2789 et 11620 ne sont pas très connues des bibliothécaires. En effet, beaucoup de personnes pensent encore que la notion de performance ne s'applique aux bibliothèques. On peut se demander s'il ne faudrait pas faire connaître cette norme aux bibliothécaires, voire de la rendre obligatoire.

c) Les indicateurs non chiffrés

D'après les entretiens effectués, il apparaît que les indicateurs se rapportant à la qualité et aux effets indirects du service sont rares voir inexistantes. Ainsi, pour évaluer la satisfaction des usagers, il n'existe pas d'indicateur spécifique. Les bibliothèques réalisent parfois des enquêtes de satisfaction mais il n'y a rien de systématique. De même, le personnel peut prendre en considération le maintien du nombre de lecteurs, le renouvellement par an du nombre de lecteurs pour obtenir une certaine mesure de la satisfaction des usagers mais cette méthode n'est pas réellement fiable car elle ne tient pas compte des événements extérieurs : les

déménagements, les étudiants qui ont fini leurs études et qui rentrent chez eux (pour les étudiants venus étudier dans la ville mais qui n'y habitent pas).

Certaines bibliothèques réalisent régulièrement des réunions avec les différents membres du personnel afin d'exposer les problèmes, s'il y en a, et rédigent un PV de réunion pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté dans les consignes données et pour éviter les conflits de personnel. Dans ce cadre, il existe aussi des consignes de congés. Les bibliothèques peuvent ainsi calculer le pourcentage effectif de présence au public par agent.

d) L'évaluation du personnel

On peut distinguer les indicateurs utilisés qui se rapportent aux personnels et l'évaluation personnelle à laquelle sont soumis les agents. Dans le rapport annuel que les bibliothèques rendent au ministère de la culture, on trouve des indicateurs se rapportant au personnel des bibliothèques :

- Le nombre d'agents par catégories de services / fonctions : services au public, services aux scolaires, services aux autres collectivités, actions culturelles, traitement des documents, services électroniques, administrations...
- Le nombre d'agents par niveaux professionnel, par qualification, par grade (cf. concours A, B ou C) : on trouve des professionnels de la filière culture (conservateurs, bibliothécaires, assistants qualifiés ou non de conservation, adjoints du patrimoine) et des agents de la fonction publique d'autres filières que la culture (non titulaires, bénévoles, stagiaires...).
- Le nombre d'agents en équivalent temps plein.
- Le nombre de formations du personnel : en nombre d'heures et en nombre de personnes formées.
- Le nombre de formations professionnelles.
- Le nombre de formations dispensées par le personnel.

Selon les entretiens réalisés, il ne semble pas avoir de notation pour le personnel des bibliothèques. L'évaluation du personnel dépend d'une ville à l'autre. Il n'y a donc rien d'officiel et obligatoire. En général, le personnel est soumis à un entretien annuel avec le supérieur hiérarchique direct. Lors de cet entretien, plusieurs points sont soulevés : point sur la fiche de poste, point sur ce qui est bien fait, ce qui n'a pas été fait, voir comment palier aux difficultés, identifier les besoins de formation, les agents peuvent également exprimer leurs souhaits sur leur évolution de carrière, leurs difficultés... Lors de l'entretien, le supérieur fixe avec la personne concernée des objectifs à atteindre pour le service et aussi pour la personne elle-même (des objectifs de compétences à acquérir ou d'évolution par exemple). Cet entretien permet d'adapter le poste aux besoins de la personne et de la mission.

Il faut toutefois préciser que lors des entretiens, il a été également mentionné l'existence d'évaluation interne avec des grilles valables pour tous les agents de la municipalité et avec des indicateurs spécifiques, un système de notation chiffrée (note sur son savoir faire et son savoir être, sur la façon de se comporter face au public par exemple) et des commentaires.

Pour certaines bibliothèques, il y a donc une appréciation écrite de l'agent. Certaines bibliothèques hésitent à réaliser une évaluation de leurs agents car celle-ci n'est pas toujours bien perçue. Il faudrait donc travailler sur ce point pour rendre cette évaluation obligatoire tout en faisant comprendre au personnel son importance et son intérêt.

2.1.6 Les facteurs de performance

Comme pour les autres services étudiés, on peut tout d'abord distinguer des facteurs techniques qu'on peut regrouper dans le tableau suivant (tableau 16) :

Les facteurs relatifs à l'établissement	Les facteurs relatifs aux collections	Les facteurs relatifs aux actions culturelles	Les facteurs d'innovation
<ul style="list-style-type: none"> • Implantation géographique • Nombre et taille des locaux • Nombre de jours d'ouverture par an • Horaires d'ouverture de la bibliothèque • Horaires d'ouverture de la consultation sur place et du service de prêt 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de documents mis à disposition parmi les différents supports (livres, cd, dvd, base de données, jeux...) • Nombre de supports • Nombre de nouveautés mises à disposition par mois (ou par an) • Nombre de ressources numériques • Nombre de nouveaux documents acquis dans l'année • Nombre d'ordinateurs mis à disposition pour la consultation d'Internet (nombre de postes Internet) • Taux de renouvellement des collections • Nombre et différents types de documents pour chacun des secteurs (adulte, jeunesse...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'actions culturelles organisées pour x temps (rencontres d'auteurs, lecture pour les restos du cœur, braderies du livre, expositions...) • Qualité des animations • Nombre de prêts faits aux écoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisation des services pour le service à distance (portail, services individuels, alerte SMS, profil de documents pour recevoir des informations sur les nouveautés...) • Nombre d'automates de prêts • Utilisations de nouveaux supports (Internet notamment) • Existence d'un site Internet

On trouve ensuite les facteurs suivants :

- Les facteurs humains : on retrouve principalement dans cette catégorie les qualifications et les compétences du personnel (pour l'utilisation des nouveaux supports, pour les services spéciaux comme le ceciwap, pour renseigner les usagers...), ainsi que les formations du personnel. On peut aussi prendre en considération l'implication des bibliothécaires.
- Les facteurs sociaux : on peut classer dans cette catégorie les éléments qui permettent d'assurer un service adapté aux exigences des usagers, c'est-à-dire les modalités dans les démarches d'inscription, l'accessibilité de l'établissement, le temps de réponse aux

attentes et demandes des usagers (service de réservation, faire venir les documents d'une autre bibliothèque, obtenir des conseils, des renseignements...) et qualité de la réponse, le délai de réception des commandes, le nombre de déplacements vers les gens qui ne peuvent pas venir...

- Les facteurs organisationnels : ce sont des facteurs qui améliorent le service grâce à une bonne organisation du service. On trouve dans cette catégorie : la disposition des locaux, le nombre de pôles, la disposition des documents dans la médiathèque (il faut savoir si les utilisateurs arrivent à se repérer facilement), l'organisation du travail (l'organisation des équipes, les méthodes de travail, travail fait en interne qui pourrait être externalisé), le nombre d'actions de communication interne...
- Les facteurs économiques et politiques : on peut citer des facteurs tels que le nombre de collaborations avec d'autres établissements (associations, écoles, autres bibliothèques...), le nombre d'actions de communication pour toucher le public (communication externe)...

2.1.7 Les stratégies d'amélioration de la performance

De nombreuses stratégies sont mises en place pour rendre le service plus performant. D'une manière générale, les stratégies mettent plutôt l'accent sur la qualité du service, la diversité du public, l'accessibilité puis seulement ensuite sur les coûts. Toutefois, s'il existe un conflit entre plusieurs stratégies alors c'est la réduction des coûts qui impacte toutes les autres idées.

Les bibliothèques peuvent ainsi améliorer la performance en jouant sur les collections, sur les infrastructures, sur les horaires et en innovant. Elles doivent également prendre en considération l'importance du côté relationnel du service et l'importance du rôle joué par le personnel. Enfin, des stratégies peuvent être mises en place à des échelons supérieurs de la bibliothèque, c'est-à-dire au niveau de la ville, au niveau d'une communauté de commune ou au niveau national. Nous retranscrivons ici les stratégies qui ont été évoquées lors des entretiens réalisés.

a) Les stratégies sur les collections

Les bibliothèques établissent un plan de développement de collection, qui est en général décliné par thématique. La bibliothèque travaille sur l'ensemble des statistiques (nombre de documents pour chaque catégorie et pour chaque secteur, nombre de prêts, taux de rotation...) afin de déterminer si les prêts sont suffisants et de réajuster les collections si nécessaire.

La bibliothèque ayant une mission intellectuelle, il faut que les achats de livres correspondent au plus grand nombre (une bibliothèque ne doit pas se contenter d'acheter des livres portant sur le même sujet ou que des best seller par exemple). La bibliothèque essaie de répondre au mieux aux attentes des usagers. Elle peut par exemple mettre à disposition du public une fiche sur laquelle, les usagers peuvent écrire leurs souhaits quant aux livres qu'ils souhaiteraient trouver dans la bibliothèque. La bibliothèque essaie de répondre à la demande personnelle dans la mesure où cela convient à la collectivité : elle tâchera d'être la plus proche possible

des demandes des adhérents sous condition que ces demandes correspondent à la bibliothèque, c'est-à-dire aux autres lecteurs.

Une bibliothèque adapte aussi les pilons, à savoir « un livre entré = un livre sorti » car une bibliothèque n'a pas de mission de conservation (très peu de documents sont conservés). Une bibliothèque se doit de diversifier son offre, de proposer de nouvelles offres pour augmenter les prêts.

b) Les stratégies sur les infrastructures

Au niveau de l'établissement dans lequel se situe une bibliothèque, la principale stratégie mise en place par les bibliothèques est l'organisation de l'espace en plusieurs secteurs, qui peuvent, eux-mêmes, être déclinés en plusieurs catégories. On peut ainsi trouver :

- Un secteur adulte qui peut comprendre des ouvrages de fiction (des romans, de la poésie, du théâtre, des bandes dessinées, des mangas...), des documentaires sur tous les sujets, des revues et magazines d'actualité...
- Un secteur jeunesse qui se compose le plus souvent de deux pôles : un service pour le public individuel, avec un secteur de prêt et un secteur étude, et un service pour les structures petites enfance et enfance (crèches, garderies, écoles).
- Un secteur musique et cinéma : CD musicaux, DVD, VHS, partitions...
- Un secteur multimédia.

Une autre stratégie concernant les infrastructures est la création d'une nouvelle bibliothèque (pour remplacer une bibliothèque existante ou pour créer une nouvelle annexe) ou la rénovation d'une bibliothèque déjà existante. Le but de cette stratégie est d'offrir un lieu qui serait mieux adapté aux services de la bibliothèque : faire évoluer l'équipement vers les nouvelles technologies, vers le numérique, créer une salle d'exposition, faire de la bibliothèque un lieu convivial, multi-supports (où l'écran est très présent) avec un espace pour créer des ateliers, des conférences (car ce sont des services pour lesquels il y a une demande)...

c) Les stratégies sur les horaires

Afin de fournir un service plus performant qui répond au mieux aux exigences des usagers, la bibliothèque peut jouer sur les horaires : ouvrir plus la bibliothèque pour répondre à la demande. Par exemple, la bibliothèque pourrait être ouverte tous les jours (même le dimanche), on pourrait aussi avoir une journée en continue (pour les bibliothèques qui ferment le midi). Un élargissement des horaires impliquerait bien évidemment une forte participation du personnel.

d) Les stratégies d'innovation

On peut constater dans la majorité des cas que les usagers des bibliothèques sont en baisse. Un des principaux facteurs expliquant cette tendance est la concurrence exercée par Internet. Les bibliothèques sont donc désormais obligées de se diversifier, de faire du marketing. Elles doivent offrir un service de qualité et offrir des choses nouvelles pour donner envie aux personnes de revenir ou de rester des usagers de la bibliothèque. La bibliothèque peut ainsi renouveler ses collections fréquemment mais on peut ainsi trouver des bibliothèques qui présentent des livres avec un café ou un goûter. La bibliothèque doit devenir un lieu de convivialité et un lieu de débat.

Les bibliothèques peuvent aussi moderniser ses services en développant les services à distance : développement des sites Internet (ou mise en place pour les bibliothèques qui n'en ont pas), mise à disposition d'e-book, possibilité de téléchargement, services individuels tels que des alertes SMS pour informer des réservations disponibles, un profil de documents pour recevoir des informations sur les nouveautés...

Une autre grande innovation a été mise en place dans certaines bibliothèques : l'automatisation des prêts, souvent grâce à un système RFID, Radio Frequency IDentification, (automates de prêt avec système antivol). Grâce à l'automatisation des prêts, le lecteur devient autonome dans sa pratique d'emprunt des documents mis à disposition (grâce à des puces antivol qui permettent aussi un enregistrement des emprunts et des retours par des bornes), ce qui permet au personnel d'être plus présents pour les utilisateurs pour les aider, les conseiller, leur proposer des ateliers... Cela permet également une possibilité d'échange avec le personnel sur les livres qu'un usager a apprécié, ce qui présente une qualité d'échange importante, qui va également servir les professionnels (les personnels des bibliothèques) qui ne peuvent pas lire tous les livres présentés.

Enfin, on peut également citer la mise en place de navettes pour les bibliothèques qui disposent de plusieurs établissements : circulation de documents entre bibliothèques (avec un délai qui doit être le plus court possible). C'est une innovation car avant c'était au lecteur de se déplacer dans l'établissement où se trouvait le livre qu'il souhaitait emprunter et de le rendre où il l'avait emprunté. Maintenant c'est le document qui se déplace. Cela a nécessité la création d'un service qui dispose d'un véhicule pour effectuer les transactions entre les bibliothèques. C'est un service très utilisé et très apprécié. C'est un service pour l'utilisateur.

e) Les stratégies relationnelles

La communication est un élément essentiel pour les bibliothèques, que ce soit la communication entre les membres du personnel ou la communication avec les usagers. La communication interne est très importante pour une bibliothèque : tous les membres du personnel doivent connaître ce qui se passe dans l'établissement (les animations, les horaires, les emplois du temps, les nouveaux arrivants, les tâches de chacun des employés...). Cette communication peut se faire de différentes manières : par un journal interne, par affichage sur

des panneaux, par Internet (messagerie), par des réunions, par des PV de réunions (avec des consignes générales, pour les congés par exemple). Une communication peut aussi se faire entre des bibliothèques de villes différentes : journées d'étude, échange d'idées... C'est important pour avoir des idées de stratégies, pour savoir ce qui fonctionne, ou non, ailleurs.

La communication externe, c'est-à-dire la relation avec les usagers, est un point primordial pour une bibliothèque, l'objectif premier étant de faire en sorte que le rayonnement de la bibliothèque soit le plus vaste possible. Le service communication a donc pour but de faire connaître les actions de la bibliothèque (informations sur les manifestations, les achats de livres, de DVD...). Cela peut se faire grâce au site Internet ou sur support papier. Il est important pour une bibliothèque de ne pas attendre que les gens viennent d'eux mêmes, il faut aller vers eux et vers ceux qui ne peuvent pas se déplacer.

Un deuxième point important de la relation avec les usagers est la garantie d'une égalité d'accès pour tous. Pour ce faire, une bibliothèque peut mettre en place des formalités administratives simples pour les inscriptions : attestation sur l'honneur, autorisation parentale pour les enfants, pas de photo en raison du coût qu'elle peut engendrer. Il ne doit pas y avoir de discrimination.

Le troisième point que l'on peut mettre en évidence concernant la relation avec les usagers est la prise en compte de leurs attentes. Il est impératif pour une bibliothèque de connaître ces attentes afin de connaître les publics cibles et d'orienter les collections (d'organiser le plan de développement des collections). Plusieurs méthodes sont possibles pour connaître les attentes des usagers : des diagnostics sociaux, des enquêtes de population, un conseil communal de concertation (avec des gens élus qui participent à la commission culture afin de connaître l'avis de la population), formulaire sur le site Internet, page facebook où les usagers peuvent laisser des commentaires...

f) Les stratégies concernant le personnel

La stratégie principale est la formation. Pour le personnel, il n'y a pas de formation obligatoire. Toutefois, la bibliothèque essaie de fixer tous les ans, au moment de la notation des agents, un projet de formation sur la base des difficultés rencontrées dans l'année. Il y a un plan de formation en fonction des contraintes de l'agent, des places dans les formations... Il y a un budget de formation spécifique. Il faut cependant qu'il y ait un enjeu pour la bibliothèque. Il faut réaliser des sessions de formation liées au projet de la bibliothèque et des formations individuelles (le personnel doit être formé aux outils informatiques et bureautiques par exemple).

Un autre point essentiel concernant le personnel est la qualité de vie au travail. Chaque employé doit pouvoir bénéficier de bonnes conditions de travail et les conflits doivent être évités. C'est pourquoi tout est comptabilisé. C'est par exemple le cas pour les permanences le samedi : tout doit être équilibré pour qu'il n'y ait pas de problème. En effet, personne ne doit travailler plus de samedis que les autres, cela se fait par rotation pour ne pénaliser personne. La motivation du personnel est un autre aspect qu'il est important de souligner. C'est un point

important notamment pour le travail de terrain (les déplacements de la bibliothèque vers les publics empêchés). Il faut motiver les personnes relais, garder les mêmes partenaires sur plusieurs années car elles peuvent ainsi constituer un carnet d'adresse pour trouver les bonnes personnes, pour repérer où la bibliothèque peut aller.

Enfin, il est également possible d'être plus performant en étudiant ce qui se fait dans les autres bibliothèques. Le personnel peut ainsi faire des études dans les pays qui sont en avance du point de vue technologique par exemple et s'en inspirer pour améliorer le service.

g) Les stratégies mises en place à un échelon supérieur

Les politiques menées par les bibliothèques peuvent être inscrites dans la politique culturelle globale de la ville. Les élus peuvent ainsi fixer des axes pour les missions des bibliothèques. Ils définissent leurs attentes afin que la bibliothèque établisse un projet sur cette base là. Ainsi, même si le directeur part, le projet étant écrit, le futur directeur pourra le continuer (avec quand même certaines marges de manœuvre même si le cadre est fixé).

Les bibliothèques peuvent essayer de travailler à un échelon supérieur que la ville. Plusieurs villes peuvent ainsi se coordonner pour faire en sorte que les inscriptions dans une ville permettent automatiquement d'être inscrit dans les autres villes. On trouve également des projets pour des communautés urbaines afin d'organiser la lecture sur le territoire.

2.2 Les crèches collectives

Les crèches collectives sont des établissements qui accueillent les enfants de deux mois à trois ans dans leurs locaux et sous la responsabilité de professionnels qualifiés (service-public.fr). L'organisation des activités de la crèche, c'est-à-dire les repas, le sommeil, le repos, les activités de jeux et d'éveil..., doit se faire de manière adaptée aux besoins des enfants.

Les crèches disposent de deux documents (service-public.fr) :

- Un projet d'établissement qui comprend un projet éducatif et les différentes prestations d'accueil qui sont proposées.
- Un règlement de fonctionnement qui indique notamment les horaires et les conditions d'arrivée et de départ des enfants.

2.2.1 La nécessité des crèches et attentes des usagers

C'est un service qui est, de nos jours, essentiels dans une société où on trouve de plus en plus de couples dont les deux personnes travaillent. En leur permettant de travailler, c'est un service qui contribue donc au niveau de vie des familles. Il a pour but d'accueillir les enfants afin de répondre aux besoins des familles. C'est également un service essentiel dans la mesure où « les parents nous confient ce qu'ils ont de plus cher, avec une grande angoisse même si l'équipe est qualifiée. C'est une grande responsabilité sur un plan sanitaire, pour veiller à la

santé des enfants, à leur bien-être, à leur développement... ». De ce fait, les attentes des usagers jouent un rôle essentiel pour ce service. Il apparaît alors primordial de les prendre en compte. Elles le sont souvent avant même l'entrée en crèche de l'enfant à l'aide d'un entretien préalable avec les parents ou par un dossier que les familles doivent remplir. Ces attentes sont également prises en compte au quotidien tout au long du service par un dialogue entre le personnel de la crèche et les parents. Elles peuvent aussi être recueillies à l'aide de questionnaires, d'enquêtes de satisfaction qui permettent de savoir si les parents sont satisfaits de l'accueil, de la qualité de la prise en charge diététique, ce qu'ils pensent des projets éducatifs ou des actions nouvelles que la crèche va mettre en place...

L'attente principale des parents est évidemment la prise en charge de l'enfant durant leur temps de travail mais les attentes secondaires ne sont pas les mêmes pour tous les parents. Ainsi certains souhaitent éviter les modes de garde individuels qui peuvent sembler moins rassurants, avoir une prise en charge médicale si l'enfant est malade, un apport de repères, une équipe stable, un mode de garde collectif (car si un membre du personnel est malade, ce n'est pas grave car la crèche fonctionne quand même), un accompagnement dans la prise en charge de l'enfant (pour la nourriture, la gestion de la séparation, de la propreté...), avoir un établissement qui permet aux enfants d'être plus éveillés, qui proposent des activités qu'ils ne peuvent pas faire à la maison, qui les prend en charge correctement. « Les parents veulent que les enfants soient élevés dans de bonnes conditions avec du professionnalisme de la part du personnel et des méthodes pédagogiques ». Dans ce cadre, il y a beaucoup de sorties : bibliothèque, musée, des sorties à la journée (zoo, mer, parc animalier...), cela peut aussi être des activités au sein de la crèche, tels que des petits concerts. La crèche n'est donc pas une structure seule, elle fait partie d'un maillage. Il y a un lien avec les écoles et d'autres structures. Elle dépend aussi des relations avec les autres institutions de garde d'enfants (les crèches associatives, les assistantes maternelles...).

La qualité du service est très importante, il doit impérativement être bien fait car il touche à la santé des enfants, à leur bien-être, à leur développement. Le côté relationnel (le rapport individuel avec les enfants) joue ici un rôle prépondérant. Il n'est pas possible de faire des erreurs car les conséquences peuvent être très grave (par exemple si un membre du personnel oublie de fermer une porte, un enfant peut s'échapper, ce qui peut avoir de fâcheuses conséquences voire la mort de l'enfant). Il y a donc, de plus en plus, une volonté de la part des villes de mettre en place un service public d'accueil de la petite enfance de qualité, accessible à tous et attrayant. Toutefois, certaines conditions peuvent apparaître. Il faut que les personnes résident dans la ville et certaines villes peuvent privilégier les familles qui ont besoin de gros volume, à savoir des salariés ou des étudiantes. Il n'y a pas de sélection faite par rapport au revenu, les statuts socioprofessionnels sont variés, on trouve dans les crèches une grande mixité culturelle. Concernant l'accessibilité du service par tous, un bon maillage du territoire apparaît comme primordial pour les grandes villes : il faut les mêmes équipements dans tous les quartiers pour qu'aucun habitant ne se sente lésé. De même, plus le territoire sera grand en taille et plus les infrastructures routières (métro, bus...) devront être développées car, de ce fait, même si les parents habitent loin, ils peuvent quand même aller à la crèche s'ils n'ont pas de voiture, cela permet un temps limité pour rejoindre les infrastructures.

De même, pour offrir un service de qualité, il apparaît essentiel de prendre en compte les nouveaux modes de vie de la société : nouveaux horaires de travail (tôt le matin, tard le soir, le weekend...), impossibilité pour la famille des parents de garder les enfants... De ce fait, les crèches collectives fonctionnant à la journée, cela peut poser problème pour les personnes avec des horaires décalés, pour ceux qui n'ont besoin que de quelques heures de garde...

C'est un service public administratif qui n'est pas gratuit pour les usagers. En effet, les parents qui placent leur enfant en crèche collective doivent participer au financement qui se décompose de la façon suivante :

- Participation des familles / des parents qui est calculée en fonction de leurs ressources et du temps passé dans la structure.
- Part versée par la mairie / par la ville car c'est une structure déficitaire. La mairie finance les besoins de la crèche (fonctionnement de la structure et personnel : directrice, puéricultrices, femmes de ménage...). Elle verse une somme globale pour l'année.
- Part versée par la Caisse d'Allocations Familiales qui est de plus en plus forte. Elle prend la forme de subventions, de contrat enfance jeunesse. En contrepartie, il y a une obligation imposée par la CAF : remplir les crèches (taux de remplissage).

2.2.2 L'identification des principaux produits

On peut distinguer, comme pour tous les services en général, les produits directs et les produits indirects.

a) Les produits directs

Le service consiste principalement en la garde des enfants de 3 mois à 3 ans dont les parents travaillent. Un contrat est alors établi entre les parents (ou la personne ayant l'autorité parentale) et la structure d'accueil. Ce contrat précise les points suivants : les jours de présence, les heures d'arrivée et de départ de l'enfant et le nombre de jours d'absence. Pour effectuer cette garde, de nombreux autres services sont nécessaires. Il faut tout d'abord gérer les demandes des familles et procéder à l'inscription. Le service commence donc avant la prestation : durant l'entretien pour l'obtention d'une place, on décrit le service proposé et l'objectif de la structure, ainsi que les contraintes et possibilités offertes. Il s'agit déjà ici de répondre aux attentes des usagers qui veulent savoir si ce service leur convient. Les demandes sont désormais gérées de manière centralisée par un guichet unique avec une liste unique pour les différents modes de garde (crèches collectives, assistantes maternelles, halte-garderie). De plus, des réunions d'information peuvent être organisées pour tous les parents qui mettent leurs enfants en crèche pour la première fois. Le personnel se doit aussi de gérer l'accueil des enfants et des parents, ce qui représente pour les personnes interrogées une tâche importante.

La prise en charge des besoins fondamentaux des enfants, c'est-à-dire l'alimentation, l'hygiène, le sommeil, les jeux, la stabilité psychoaffective..., est également un point essentiel. La crèche peut, par exemple, fournir les couches, avoir une cuisine familiale avec des menus élaborés par une auxiliaire de puériculture... Les journées en crèches collectives sont alors divisées en plusieurs temps : temps de jeu libre, temps pour change ou apprentissage propreté pour petit, temps pour les repas qui est un temps long, temps de sommeil pour bébés et moyens, temps de préparation pour mise au lit (changer les enfants qui portent des couches, mettre les enfants sur le pot, les laver...), temps hygiène (mettre les enfants en pyjama), mise au lit (bercer...), levée de sieste, habillage des enfants après la sieste, ateliers (selon l'âge des enfants), goûter...

Les crèches peuvent mettre en place des activités exceptionnelles au sein de la crèche et des sorties hors de la crèche : petit concert dans la crèche avec des intervenants musicaux, sorties au zoo, à la bibliothèque, fêtes organisées dans la crèche... Ces activités se font avec différents partenaires : les musées (présentation de toiles autour de différents thèmes, il y a également des séances aux musées), les médiathèques (emprunts de livres, le personnel des bibliothèques vient pour expliquer aux personnels des crèches comment raconter des histoires), les ludothèques, des intervenants en arts plastiques, des intervenants en psychomotricité (éveil sensoriel...), ce qui permet aux personnels d'apprendre à faire certains gestes par exemple. L'avantage du travail en partenariat est qu'il ne coûte pas trop cher.

Les crèches peuvent organiser des ateliers qui sont réalisés tout au long de la journée avec la préservation du cycle des enfants. Pour ces activités, les enfants sont regroupés par tranche d'âge. On trouve de nombreuses activités : activités de psychomotricité, activités de cuisine, activités manuelles, jeux, jardinage, manipulations (pour le toucher : pâtes, riz...), activités avec de l'eau (pour apprendre à verser, connaître les volumes...), activités pour les différentes fêtes (carnaval, pâques, fêtes des mères et pères, de l'été, Noël...). Les activités se font surtout le matin, les enfants ne sont pas forcés.

Il peut aussi y avoir des services exceptionnels, tel que l'accueil des enfants porteurs de handicap qui n'est pas financé par l'État. Dans ce cas, il y a une prise en charge des problèmes de santé avec des intervenants extérieurs (des séances de kinésithérapie par exemple).

b) Les produits indirects

Comme nous l'avons déjà vu, les activités de services ne se limitent pas à la prestation de service. Il faut, en effet, prendre en compte les effets à long terme des services. Le service des crèches collectives n'échappe pas à ce principe et présente des enjeux et des effets indirects.

La garde collective est importante pour l'enfant car, sans elle, il peut y avoir une fracture sociale, c'est plus difficile pour un enfant qui arrive en classe sans précédent collectif. La petite enfance est un socle, elle sert pour la construction de l'adulte (construction de leur identité). Le principal produit indirect des crèches collectives, et qui a été cité par toutes les personnes interrogées, est donc la sociabilisation des enfants qui représente ici principalement une douce adaptation à la vie en groupe. Ainsi, la garde en crèche collective permet aux enfants d'apprendre la vie en collectivité, à devoir attendre, à partager. Cela leur permet

d'avoir un apprentissage de la vie, une préparation pour son entrée à l'école maternelle... Même s'ils n'ont pas la capacité de la verbaliser, s'ils n'ont pas de souvenir, cela reste quand même les bases de leur être futur (sécurité affective, estime de soi...) car l'épanouissement se fait dès le plus jeune âge. En effet, un enfant se construit avant trois ans (personnalité...). Il faut essayer de donner à un enfant, un potentiel et les moyens de vivre pleinement sa petite enfance pour devenir un bon enfant et un bon adolescent. En crèches, les enfants sont bien structurés. Les journées sont divisées en plusieurs temps (jeux, sommeil, activités...) ce qui permet de structurer les enfants, de leur donner un cadre, ce qui les aidera à l'école et dans la vie car cela leur permet d'apprendre les règles. Toutefois, selon les personnes interrogées, il faut « rester humble par rapport au futur adulte ». Les crèches travaillent donc sur ce qui a été dit par les psychanalystes afin de ne pas « traumatiser l'enfant ». Il y a un besoin d'attention pour les enfants, un vrai besoin physiologique de l'enfant. Les crèches ne pourraient pas prendre plus d'enfant, car « ce n'est pas un élevage ».

Les ateliers proposés par la crèche permettent un meilleur éveil, les enfants sont stimulés mais ce n'est pas de l'apprentissage comme à l'école, « si les enfants ne veulent pas participer, ils ne sont pas obligés ». C'est un service important car il peut avoir une influence sur l'avenir de l'enfant : en crèche, on travaille l'éveil psychomoteur par exemple.

Il y a des visites de dépistage qui permettent de déceler d'éventuelles difficultés et donc de pouvoir réagir si on obtient l'accord des parents. Par exemple à Tourcoing, la crèche travaille avec l'hôpital de Tourcoing, avec des éducatrices jeunes enfants, des infirmières...

Les crèches collectives ont également des effets positifs pour les parents :

- Le bonheur de participation collective, satisfaction générale pour les parents car on leur demande de participer lors des fêtes. Il y a un lien qui se crée entre le personnel et les parents.
- Le service offre de nombreuses possibilités aux parents : ils peuvent travailler, avoir une activité professionnelle car aujourd'hui les grands-parents ne peuvent plus garder les petits-enfants donc ce service est nécessaire pour travailler. Ils peuvent rechercher du travail, faire des stages, passer le permis pour une personne qui en avait besoin pour obtenir un travail...
- Le personnel des crèches doit également gérer les premières séparations entre les enfants et les parents, ce qui est une grosse responsabilité. Il ne faut ni trop dramatiser ni trop dédramatiser.
- C'est aussi un travail d'accompagnement des familles. Dans les crèches collectives, on trouve des auxiliaires à l'écoute des parents. « Si les parents ont un problème, on passe du temps avec eux, on fait le point ». De la naissance de l'enfant jusqu'à ces trois ans, c'est un accompagnement de la vie quotidienne. Cela rassure les parents car ils sont écoutés par des professionnels qui peuvent leur donner des conseils.

Le côté relationnel joue un rôle prépondérant pour le service des crèches collectives. Les agents doivent être à l'écoute des parents. Le personnel des crèches apportent aussi des conseils et une aide aux parents pour qu'ils sachent se positionner, être acteur dans la vie de leur enfant. Toutes les mesures sont prises dans ce sens : par exemple, signaler aux parents

l'importance de structurer les enfants en respectant certains horaires (sieste, repas...). Il y a beaucoup de discussions avec les parents. Le but est d'accueillir les enfants et les parents dans les meilleures conditions possibles.

Il y a aussi un rôle éducatif. Le personnel signale aux parents si les enfants ont des problèmes de poids, d'hygiène... Il les conseille aussi pour l'éducation de leurs enfants (pour les punitions par exemple). Il y a une aide à l'éducation mais il ne faut surtout pas court-circuiter les parents qui doivent se sentir décideurs de l'éducation de leur enfant. C'est une capacité qui revient aux parents, ce sont les premiers acteurs pour leur enfant.

Selon le fonctionnement et la conception de la crèche, il y aura une influence sur la consommation d'énergie. Par exemple, si les repas sont faits sur place, cela permet de s'adapter aux enfants et de maîtriser les énergies, ce qui peut permettre une baisse de la facture de chauffage.

Le service présente aussi des enjeux politiques. En effet, si les maires font une politique petite enfance, c'est pour la satisfaction de la ville. C'est indispensable pour apporter des réponses aux besoins des habitants, il faut satisfaire la population en l'écoutant. Plus une ville a des capacités, des bons moyens de petite enfance, plus elle aura de la qualification au niveau régional, cela lui donne une bonne image. Un bon service de petite enfance aura aussi des effets positifs sur l'économie. Cela rend la ville attractive et attire les entreprises qui sont assurées que les employés avec des enfants pourront les faire garder sans souci. Ces politiques peuvent donc aider des investisseurs à prendre des décisions, à choisir une ville plutôt qu'une autre. C'est pourquoi, la politique petite enfance doit toujours évoluer, c'est une politique qui coûte cher à la ville mais qui est nécessaire.

Cependant, les crèches collectives peuvent avoir des effets négatifs. Ainsi, en crèche, les enfants sont plus souvent malades (transmission des virus plus importante). De même, certains enfants ne s'adaptent pas à la collectivité, les besoins individuels des enfants sont moins pris en compte que si l'enfant est placé chez une assistante maternelle par exemple.

2.2.3 Les indicateurs de performance utilisés

On peut distinguer des indicateurs de différentes catégories : les indicateurs techniques, les indicateurs demandés par les organismes, les indicateurs non chiffrés et l'évaluation du personnel.

a) Les indicateurs techniques

L'indicateur le plus utilisé est le taux de remplissage de la crèche ou taux d'occupation. C'est le critère principal pour savoir si une crèche est performante. C'est une obligation de la CAF qui contrôle le taux d'occupation et le prix de revient pour déterminer les financements. Ainsi, s'il y a des plages horaires disponibles, la crèche peut les proposer à d'autres parents en

dehors des contrats. Le but est de toujours être au maximum des effectifs. Cet indicateur peut toutefois poser problème : parfois les enfants sont malades donc ils ne viennent pas mais la crèche n'est prévenue que le jour même donc, dans ce cas, on ne peut pas remplir la crèche. De même, en début et fin de journée, il y a moins d'enfants, parce que les gens travaillent moins qu'avant (avec les 35 heures et les RTT notamment). Il y a donc des jours où l'enfant n'est pas placé en crèche mais la crèche ne peut pas proposer à une autre famille un jour par semaine ou un placement uniquement le soir, ce n'est pas suffisant. C'est du travail sur l'humain et non un remplissage de salle. Il faut gérer l'humain avec des contraintes financières. Un autre problème est que cet indicateur ne prend pas en compte la qualité de l'accueil. Cependant, le taux de remplissage reste un bon indicateur car il faut remplir la crèche (des structures vides sont inutiles).

La moyenne de fréquentation est un autre indicateur utilisé. Toutefois, ce chiffre n'est pas toujours une garantie de qualité car cela dépend de l'existence d'autres modes de garde possibles et de leurs nombres.

De nombreux autres indicateurs sont parfois utilisés :

- Le nombre de places par habitants qui permet de savoir si le service peut répondre aux besoins de la ville.
- Le nombre de refus quand la crèche est pleine, qui montre, d'un côté, que la crèche a du succès mais également, d'un autre côté, que la capacité d'accueil n'est peut être pas suffisante. Dans ce cas, des travaux d'agrandissement seraient peut être nécessaires. Cependant selon les entretiens, même si la capacité d'accueil était plus grande, la demande serait toujours supérieure.
- Les horaires de la crèche et d'accueil des enfants peuvent aussi être un indicateur car cela permet de savoir si le service répond aux attentes et besoins des usagers. Il faut ainsi s'adapter aux contraintes professionnelles des parents sans déstabiliser l'équipe. De ce fait, des arrivées plus tard et des départs plus tôt témoignent d'une bonne maîtrise de la pratique de la part de l'équipe.
- Le respect des normes peut aussi servir à évaluer le service. Ces normes à respecter peuvent jouer sur la performance (notamment sur le taux de remplissage) car il faut un certain nombre d'auxiliaires par groupe d'enfants : il faut 1 auxiliaire pour 5 enfants qui ne marchent pas et 1 auxiliaire pour 7 ou 8 enfants qui marchent. Si ce n'est pas le cas, il faut trouver une solution car cela peut poser problème et la crèche peut être amenée à refuser un enfant car il n'y a pas assez de personnel.
- Le coût ne représente pas un bon indicateur de performance car le budget imparti n'empêche pas d'être performant.

b) Les indicateurs demandés par les organismes

Les crèches collectives doivent faire une déclaration au niveau de la CAF (chaque trimestre, mois par mois) qui comprend notamment : la participation financière, le nombre d'heures que les parents ont réservé et le nombre d'heures réalisées. Le service et la mairie suivent ce qui est imposé par la CAF. Le service est désormais plus directif avec la CAF : il y a beaucoup

d'exigences à tenir sinon la CAF ne donne plus de financement. Or ce financement est nécessaire aux villes pour maintenir le service de la petite enfance. Il faut donc respecter les obligations de ce premier financeur qui impose de remplir la crèche (taux de remplissage), ce qui peut porter préjudice à d'autres aspects du service, tels que la qualité, l'accueil, les activités. Le personnel peut passer moins de temps à chercher des activités ou à trouver comment s'améliorer car ils penseraient avant tout à remplir la crèche (s'il y a un enfant malade, qui dois-je appeler pour le remplacer, quel enfant pourrait venir à sa place...). Cela serait du temps qui ne servirait pas à s'occuper des enfants présents.

Les crèches doivent aussi répondre à la demande du conseil général qui regroupe les éléments suivants : les agréments, le nombre de personnes qui travaillent, les locaux, un rapport sur le personnel, les personnes diplômées, les visites médicales... Il y a aussi des inspections à l'improviste.

Enfin les crèches subissent un contrôle du Trésor public sur les factures et ce qu'il y a dans le coffre et un contrôle de la Cour des comptes.

c) Les indicateurs non chiffrés

On peut considérer le succès rencontré par la crèche comme un bon indicateur de performance. En effet, une crèche vide peut signifier une crèche de mauvaise qualité. De même, de nombreuses demandes grâce à une bonne réputation peuvent signifier une crèche de bonne qualité. De manière empirique, selon les personnes interrogées, il n'y a pas de grille, pas d'indicateur. Il y a toutefois les lettres des parents (on peut alors se demander l'intérêt de les analyser), les retours des parents avec des discussions dans le conseil de crèche. Effectivement, « les parents disent s'ils apprécient une chose ou non, s'ils sont satisfaits ou non ». On peut aussi prendre en compte les plaintes des parents. L'avis des usagers est de plus pris en compte grâce un questionnaire remis par la crèche aux parents. Ce questionnaire permet de savoir notamment si les parents se sentent bien accueillis, s'ils connaissent les personnes qui ont accueilli leurs enfants. Il ne faut cependant pas trop de questions pour ne pas incommoder les parents mais ce questionnaire est utile pour savoir ce qui peut choquer les parents.

Pour savoir si les parents sont satisfaits et si le service répond bien à leurs attentes, les crèches collectives donnent un questionnaire aux parents quand l'enfant quitte la crèche pour connaître le ressenti des parents (avec des questions qui changent si besoin). On leur demande pourquoi avoir choisi la crèche comme mode de garde, il y a des questions sur l'accueil, la tarification, le pressenti (pré-rentree), sur le changement de groupe de l'enfant, sur l'information, sur l'évaluation groupe par groupe. Les réponses aident pour les outils de transmission (cahier de transmission individuel et transmission globale commune à tous les parents). Il est aussi demandé ce que les parents veulent améliorer, la qualité de la crèche, le suivi médical, si la fonction parentale est respectée, leurs attentes... Le qualitatif est évalué par des enquêtes de satisfaction mais également par un contact régulier avec les parents.

Nous venons de dire que les retours des parents étaient pris en compte dans les conseils de crèche. En effet, Au sein des équipements municipaux, il y a des conseils de crèches qui

regroupent les professionnels (plus la directrice et les élus) et les représentants des parents par crèche (trois par an). Il y a une première rencontre en plénière avec tous les parents élus puis après cela se passe dans les structures. Lors du conseil, est abordé la vie de la crèche, le relationnel avec les parents. Puis un compte rendu est donné à tous les parents. Cela permet de se poser des questions, de se pencher très vite sur les problèmes (par exemple sur la pollution concernant certains matériels, le mobilier) et de répondre aux demandes des parents (par exemple pour la nourriture bio).

On peut aussi prendre en compte le nombre de fratries à la crèche : si les parents mettent les autres enfants, c'est une preuve qu'ils sont satisfaits du service. On peut s'intéresser à l'importance de la liste d'attente : si elle est longue ça veut dire que les parents sont contents et donc que d'autres parents veulent inscrire leur enfant.

d) L'évaluation du personnel

En ce qui concerne le personnel, il faut savoir que c'est un personnel déjà formé (un diplôme est requis). Il y a un cadre de formation mis en place au niveau de la ville (des formations pour apprendre à raconter des histoires, pour savoir comment faire des activités avec des enfants...). L'évaluation du personnel varie d'une ville à l'autre. Ainsi, on peut avoir, par exemple, une évaluation annuelle par le responsable de service. Chaque agent est reçu individuellement. Lors de cet entretien, il est décrit les problèmes éventuels, des objectifs sont fixés pour l'année suivante... Il faut cependant noter que le suivi est continu, s'il y a des problèmes, ils sont réglés de suite car les enjeux sont trop importants vis-à-vis des enfants. On peut aussi avoir une fiche d'appréciation annuelle au niveau de la mairie, qui est établie par un entretien individuel dans lequel on parle des difficultés rencontrées, des idées nouvelles, de ce que l'agent veut travailler, des axes d'amélioration, on établit une feuille pour noter professionnellement ses principales qualités, ses difficultés, ses objectifs (« les gens sont plutôt lucides sur ce qu'ils savent faire ou non »). Selon une personne interrogée, pour sa ville, le personnel n'est pas vraiment évalué par la mairie mais précise que s'il y a un problème, l'agent est rappelé à l'ordre. Cela est un point faible.

Un autre indicateur pour évaluer le personnel est l'observation de l'absentéisme du personnel. Si le personnel est absent, on peut se demander s'il y a un problème, on s'interroge. Il faut ainsi regarder le nombre d'arrêts maladie, de congés. Certaines villes ont une équipe volante qui remplace s'il y a des absences ponctuelles.

2.2.4 Les facteurs de performance

De nombreux facteurs visant à améliorer la performance du service peuvent être mis en évidence. On peut tout d'abord distinguer des facteurs techniques qui peuvent être regroupés dans le tableau suivant (tableau 17) :

Les facteurs relatifs à la structure d'accueil	Les facteurs qui contribuent au bien-être des enfants	Les facteurs d'innovation
<ul style="list-style-type: none"> • Maillage territorial (nombre de structures, emplacement des structures) • Nombre d'établissements, nombre de places (capacité d'accueil) • Nombre et types de contrats (nombre de jours et nombre d'heures, choix de la prestation (occasionnelle, régulière...)) • Horaires d'ouverture (amplitude, plages d'ouverture par jour et par semaine) • Horaires d'accueil • Services fournis (fourniture des couches qui sont de meilleure qualité, cuisine familiale qui permet d'avoir du frais, des menus élaborés par une auxiliaire de puériculture) • Propreté des locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Les différentes activités (d'éveil par exemple, dans la crèche ou à l'extérieur, psychomotricité, cuisine, jardinage, éveil des sens...) • Préparation et qualité des repas • Nombre d'enfants par chambre • Nombre de sorties, d'activités, de fêtes organisées • Respect du rythme de l'enfant (repas, sieste, parents doivent amener les enfants à des heures qui ne perturbent pas le rythme des enfants, c'est-à-dire pas pendant les siestes ou les repas...) • Calme des lieux • Matériel (jouets, psychomotricité, gommets...), 	<ul style="list-style-type: none"> • Économies d'énergie et d'argent (réalisées grâce à la construction de la structure, aux habitudes prises en crèche...) • Nombre d'innovations mises en place (pointage de l'arrivée et du départ des enfants par les parents grâce à des bornes par exemple) • Nouveaux services proposés (par exemple nouveaux horaires),

On trouve ensuite les facteurs suivants :

- Les facteurs humains qui regroupent les facteurs qui dépendent du personnel qui travaille dans les crèches collectives, de leurs compétences, de leur savoir faire et savoir être. On peut trouver les éléments suivants : la qualité d'accueil, les relations du personnel avec les enfants (rapport individuel avec les enfants), la qualification du personnel (titre, diplômes...), les formations réalisées par le personnel, l'ambiance au travail (écoute du personnel, résolution des problèmes...), le nombre de personnel (notamment nombre de personnel par enfant à charge), la qualification des intervenants extérieurs à la crèche (psychologues, médecins...)...
- Les facteurs sociaux : l'accessibilité (accueil des enfants avec un handicap), le nombre de familles accueillies, la transparence de la gestion de la liste d'attente, le temps d'attente pour avoir une place, la communication avec les parents (information sur le fonctionnement de la crèche, sur les règles à respecter, sur la journée de l'enfant, sur les activités...), la création de liens entre le personnel et les parents, le bien-être et plaisir des enfants, la tarification, le coût du service...
- Les facteurs organisationnels : les locaux (la taille, l'organisation, la structuration...), la gestion centralisée de la demande, la facilitation des démarches, le travail avec les partenaires (bibliothèques, foyers de personnes âgées, écoles, musées, ludothèques...), l'organisation de la crèche (en différents groupes selon l'âge), le nombre de personnes

- extérieures intervenantes (médecin, psychanalyste...).
- Les facteurs économiques et politiques : le type et le nombre des autres modes de garde (concurrence), la politique de création de places, les politiques mises en place par la ville qui peuvent influencer sur la performance du service (budget alloué, horaires imposés...).

2.2.5 Les stratégies d'amélioration de la performance

Il est très important d'offrir un service de la petite enfance de qualité car cela touche au bien-être des enfants mais aussi parce que ce service va permettre aux parents de pouvoir travailler. C'est pourquoi les villes cherchent en permanence à améliorer le service afin de pouvoir répondre à la demande et aux exigences des usagers. Ainsi plusieurs stratégies sont mises en place au niveau des crèches collectives et aussi au niveau de la ville.

a) Des stratégies contraintes

De nombreuses stratégies sont mises en place au sein des crèches collectives afin d'améliorer le service et donc de le rendre plus performant. Selon les directrices de crèche interrogées, l'évolution est permanente et tient compte du personnel. Il faut pour cela bien analyser la demande, savoir ce que la crèche possède et comment évoluer ou progresser afin de proposer un service de qualité. Toutefois, la crèche n'est pas totalement libre de ces choix, elle doit satisfaire les exigences de la CAF pour continuer à obtenir des subventions. On peut également préciser que le service est très en lien avec la population et que, de ce fait, il est inutile de chercher à appliquer les mêmes stratégies partout. Ainsi, il faut distinguer les milieux ruraux des villes. En effet, une ville jeune a plus de demande, tel que c'est le cas à Paris où il y a beaucoup de gens déracinés qui y travaillent et habitent. Par conséquent il y a un grand besoin de ce service car ces personnes n'ont pas d'autres possibilités de garde comme la garde par la famille par exemple.

Les stratégies pour améliorer le service peuvent se faire à différents niveaux : elles peuvent être mises en place au niveau de la crèche, au niveau de la ville ou elles peuvent être imposées par l'État. Elles peuvent aussi concerner le côté technique du service (la structure, le matériel de la crèche...) mais aussi le personnel ou le côté relationnel du service.

b) Les stratégies concernant l'infrastructure et son organisation

Pour offrir un service de qualité, il faut penser le service avant même que celui-ci ne commence, c'est-à-dire qu'il faut penser la construction de la crèche : l'emplacement de chaque pièce (chambres, cuisine, espace de vie, salle de jeux...), les couleurs, la sécurité des portes et des fenêtres... De même, pour les structures déjà existantes, il peut y avoir des projets de restructuration des locaux, des travaux dans les structures.

Pour avoir un bon service, il faut aussi chercher à améliorer en permanence le petit matériel : chercher les manques dans chaque service, faire une demande auprès du personnel pour savoir ce qui leur est nécessaire. La crèche peut également faire des achats qui ont pour but d'améliorer le service : achats de jouets, achats d'objets au niveau de la motricité, c'est-à-dire des investissements qui tiennent plusieurs années, mais aussi du matériel pour la motricité fine : gommettes, peinture...

L'organisation de la crèche est aussi très importante. Bien souvent, les crèches sont organisées en différentes sections, qui distinguent les petits, les moyens et les grands.

Les crèches collectives revoient également régulièrement le projet éducatif global qui est redéfini sur la base de contributions de nombreux acteurs (syndicats, parents, professionnels, agents municipaux). Cela se fait sur la base de contributions et de séances de communauté éducative.

c) Les stratégies relationnelles et l'information aux parents

D'un point de vue relationnel, le service a déjà beaucoup évolué avec une meilleure prise en compte des besoins, tels que l'acceptation des « doudous » des enfants. Ce travail s'effectue avec des professionnels. Il est bien évidemment très important de respecter le rythme de l'enfant et son bien-être (peu d'enfants par chambre par exemple ou la séparation des petits et des grands dormeurs). La crèche se doit aussi de leur proposer des activités pour les éveiller, leur apprendre la vie en collectivité. Le bien-être des enfants et leur bon développement est primordial : il faut pouvoir aider les enfants qui ont des difficultés (avec des professionnels en psychomotricité par exemple). La crèche peut fournir des couches qui sont de meilleure qualité, une cuisine familiale qui permet d'avoir des produits frais, des menus élaborés par une auxiliaire de puériculture. La priorité reste l'intérêt de l'enfant, cependant chaque cas est différent, il est donc difficile de fixer des normes, de faire des grilles... Dans ce cadre, beaucoup d'activités sont organisées : activités ouvertes aux parents, sorties en dehors des locaux, activités choisies expérimentées... Certaines crèches autorisent les enfants à revenir à la crèche le mercredi pendant la première année de l'école pour une meilleure transition entre ces deux établissements.

Selon les personnes interrogées, la communication avec les parents est un point important du service. C'est pourquoi il existe un projet de guichet unique qui regrouperait tous les relais « petite enfance » et qui permettrait aux parents d'avoir tous les renseignements concernant la garde des enfants jusque 3 ans. Il est important de bien renseigner les parents sur les différents modes de garde et sur les options mises à leur disposition. Les points positifs d'une gestion centralisée de la demande sont une meilleure visibilité de la demande et une facilitation des démarches pour les parents. Mais cela peut aussi être un inconvénient : les parents peuvent se sentir moins écoutés et moins informés car ils n'ont plus de contact avec la directrice de la crèche notamment. Il faut aussi avoir une transparence dans la gestion de la liste. En effet, en crèche, on fonctionne par tranche d'âge, ce qui peut impliquer qu'un enfant inscrit plus tard qu'un autre puisse être pris avant. Il est donc primordial d'en informer les parents pour éviter qu'ils ne se sentent lésés.

La crèche se doit aussi d'informer les parents sur le règlement de fonction et le projet d'établissement mais aussi sur l'organisation au sein de la crèche. Par exemple, la crèche peut établir des cahiers de vie pour chaque enfant dans lesquels les auxiliaires inscrivent les activités faites par les enfants (peinture, photos...), ce qui permet de voir l'évolution de l'enfant dans la crèche. La crèche peut aussi afficher les menus...

Il est également primordial d'avoir une certaine stabilité au niveau des référents auprès des enfants et donc des parents. Ce service est une coéducation entre les professionnels et les parents pour aider l'enfant à grandir afin qu'il s'intègre mieux à l'école, à la société. C'est pourquoi, des conseils de vie sociale sont organisés où sont présents une auxiliaire de chaque section, la directrice, son adjointe et des représentants des parents. Durant ce conseil, les projets de la crèche sont abordés ainsi que les éventuels problèmes.

d) Les stratégies au niveau du personnel des crèches

La qualité du service dépend fortement du personnel qui y travaille. C'est pourquoi, pour la petite enfance, il faut un personnel diplômé qui suit beaucoup de formations. Ainsi, la directrice peut suivre une formation sur les entretiens managériaux. Il peut aussi y avoir une démarche formation du personnel (formation au management d'équipe, à la pédagogie...), des formations en intra... Il existe toutefois un problème à ce sujet : certains membres ne partent jamais en formation car il n'y a pas d'obligation. Si l'agent est titularisé, il y a une obligation de rentrer dans un système de formation l'année qui suit puis tous les quatre ans mais uniquement pour les nouveaux agents. Cette règle ne s'applique pas aux anciens agents. Il faudrait harmoniser pour que tout le monde soit soumis aux mêmes règles. Il faut également une bonne information du personnel concernant ces formations. Les crèches travaillent avec le CNFPT.

Le personnel est aussi soumis à des journées pédagogiques durant lesquelles de nombreux thèmes y sont abordés : l'alimentation, la vie de la crèche, les éventuels problèmes et les solutions pour y remédier (sur les horaires, sur les équipes...), les différentes fêtes organisées... Le personnel des crèches peut enfin se regrouper pour des réunions informelles, des réunions d'équipe pour détecter les éventuelles difficultés des enfants, auquel cas le personnel établit une fiche d'information et en discute avec le pédiatre et les parents.

Enfin, toujours dans le but de fournir un service de qualité, le personnel peut travailler avec des spécialistes. La crèche travaille ainsi avec un psychanalyste qui intervient auprès du personnel en partant de ce qui ne va pas. Le psychanalyste explique et conseille le personnel pour savoir comment agir concrètement.

e) Les stratégies au niveau de la ville

Le service est désormais accessible aux parents qui ne travaillent pas, ce qui leur permet de faire des stages ou de trouver un emploi, et donc de se réinsérer dans la société. Jusque dans les années 90, il y avait un barème qui excluait les pauvres. Un autre barème a été adopté pour une plus grande équité.

Afin de répondre au mieux à la demande des habitants, les crèches collectives doivent travailler en collaboration avec les autres modes de garde et les autres structures. Une ville peut ainsi avoir peu de places en crèches tout en pouvant quand même répondre à tous les besoins grâce aux autres modes de garde. Les crèches travaillent donc avec le secteur associatif. Il y a une politique de création de place : les crèches proposées se font alternativement en gestion associative et en gestion municipale. Les structures associatives seront autonomes mais auront un partenariat avec la ville, ce qui permet à la ville d'acheter des places dans ces structures pour imposer ces places à des habitants de la ville avec des horaires atypiques. Ce sont des partenariats. En effet, les horaires des crèches collectives municipales sont toujours journaliers, ce qui pose des problèmes aux personnes qui ont des horaires contraignants. La ville essaie donc d'améliorer l'offre à l'aide de partenariats privés. Elle aide financièrement ces structures privées pour bénéficier d'une offre dans ces structures. Sur le territoire, on peut également trouver des crèches d'entreprise. Il y a une bonne relation entre ces crèches d'entreprises et la ville afin de mieux répondre aux besoins des habitants (les parents travaillant dans la ville peuvent aller dans ces crèches). La ville fait des études de territoire (pour savoir quels quartiers nécessitent une crèche, une halte garderie ou autre...). La ville essaie d'évaluer les besoins en fonction du nombre d'habitants, de la législation. Enfin, les crèches collectives entrent dans le projet de ville durable mis en place par certaines villes (essai de mettre en place un projet qui réponde aux critères de ville durable sur l'aspect environnementale, économique, social, gouvernance) pour que les habitants soient de mieux en mieux intégrés à leur ville.

f) Les stratégies imposées par l'État

Il existe un projet d'établissement (texte d'août 2000 modifié : les structures de petites enfances ont l'obligation de rédiger un projet d'établissement) : travailler toujours sur l'accueil et les relations avec les parents. Chaque crèche a son projet qui est réajusté tous les ans (suivi de la vie de l'enfant). C'est un projet social, éducatif, pédagogique, qui porte les valeurs de la structure, qui fait une étude de la population. Selon les personnes interrogées, le personnel des crèches a une bonne maîtrise du savoir mais peut éprouver des difficultés pour l'expliquer. C'est pourquoi il est important d'avoir un projet d'établissement dans lequel sont fixés les objectifs.

Il existe également un contrat enfance jeunesse pour promouvoir l'axe de formation en commun (bientraitance par exemple). Dans ce contrat, on peut distinguer un volet qualitatif, dont le financement doit désormais être pris en charge par la ville et par les parents. Il y a, en effet, un désengagement de la part de l'État : une baisse de la participation dans le contrat petite enfance. Ainsi, par exemple, l'accueil des enfants porteurs de handicap est dans le volet qualitatif donc l'État ne finance plus. Ce désengagement peut entraîner une baisse de la qualité et de la quantité du service car il est possible que la ville n'ait pas les moyens de le faire. Ainsi, pour les enfants porteurs de handicap, la ville pourrait ne pas accueillir ces enfants par manque de moyens.

L'État a également proposé la mise en place de jardins d'éveil pour les enfants de 2 à 4 ans. En effet, les enfants ne peuvent plus aller à l'école avant 3 ans, il faut donc les placer dans des jardins d'éveil selon l'État (accueil avec unités plus petite que 25 enfants). Plusieurs problématiques apparaissent concernant ces jardins d'éveil :

- Le coût d'arrêt d'accueil des enfants de moins de trois ans à l'école.
- Si les enfants atteignent trois ans en cours d'année, pourront-ils aller à l'école en cours d'année? Il se pose la problématique de la garde de ces enfants. En effet, les 2 à 3 ans ne pouvant plus aller à l'école, ils restent alors à la crèche plus longtemps, ils occupent une place qui ne peut pas être attribuée à quelqu'un d'autre et donc la crèche manque de place pour les nouveaux.
- Un autre problème est que les jardins d'éveil sont à la charge de la ville alors que si les enfants de 2-3 ans allaient à l'école ça ne serait pas le cas. En effet, quand les enfants allaient à l'école dès deux ans, c'était pris en charge par l'État. La ville doit alors prévoir un budget pour trouver les infrastructures, le personnel qualifié, c'est la collectivité qui finance (un peu plus de 3000 euros par enfant pour une collectivité qui crée un jardin d'éveil).
- Quelle sera la qualification du personnel des jardins d'éveil ?

2.3 Les transports

Dans notre société actuelle, les transports collectifs prennent de plus en plus d'importance en raison des enjeux pour l'environnement, et sont désormais une préoccupation principale des pouvoirs publics. Les transports collectifs sont aussi une préoccupation du Grenelle Environnement qui leur donne la priorité dans le transport de voyageurs.

L'organisation des transports collectifs en France est régie par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs selon laquelle « Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité. ». Cette loi précise également que le droit au transport est mis en œuvre de façon à permettre « aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. ».

Les communes ou les groupements de communes sont les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains. Elles peuvent donc organiser les transports collectifs dans la limite de leur compétence territoriale fixée par un périmètre de transports urbains (PTU) qui « comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. » (Article 27 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI)). En général, les transports collectifs sont gérés au niveau des groupements de communes, ce qui permet d'avoir une meilleure vision du réseau et de pouvoir coordonner les transports entre les différentes villes, ce qui est un point positif car les usagers des transports publics ne voyagent pas uniquement dans une ville mais dans plusieurs.

Le département est l'autorité compétente pour l'organisation des transports interurbains dans la limite territoriale du département. Il est également la seule autorité compétente pour l'organisation des transports scolaires.

2.3.1 Les modalités d'exécution et le financement

Nous verrons tout d'abord les différents modes de gestion possible pour l'exécution du service puis nous nous intéresserons au mode de financement du service.

a) Les modalités d'exécution

Le service des transports publics peut être exploité en régie ou faire l'objet d'une délégation de service public. Les régies sont créées par délibération du Conseil municipal ou général et ont pour but l'exploitation des services de transports publics de personnes. On distingue deux types de régies : les établissements publics à caractère industriel et commercial et les régies dotées de la seule autonomie financière.

Dans le cadre d'une délégation de service public, l'autorité organisatrice de transport délègue tout ou partie de ses compétences à une entreprise. C'est par exemple le cas pour la CUA qui a signé un contrat avec Keolis Arras. Cette société a donc en charge la gestion du réseau de transports urbains de la CUA. Keolis exploite ainsi le parc de bus mis à leur disposition par la CUA. Dans le cadre de cette délégation, c'est Keolis qui assure le risque industriel et commercial, c'est-à-dire les charges non prévues. De même, la LMCU a également choisi d'opter pour une délégation de service public et a confié l'exploitation du réseau à Kéolis.

b) Le financement

Le financement des transports urbains repose sur trois sources : le versement transport, les recettes perçues auprès des usagers et les contributions publiques.

Le versement transport est la ressource principale du financement des transports collectifs urbains. C'est un impôt payé par les employeurs qui « s'applique, selon les dispositions de l'article L. 2333-64 du CGCT, aux personnes physiques ou morales, publiques ou privées, employant plus de neuf salariés, dans une commune ou dans le ressort d'un EPCI compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population est supérieure à 10 000 habitants. Ainsi, le VT est variable en fonction de la population du PTU. » (Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et les transports, Y. Krattinger, 2012). Les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social, sont exclues de cet impôt. Une des raisons de la création du versement transport est de ne pas faire payer la totalité du service à l'utilisateur.

Les contributions publiques font référence aux budgets généraux des collectivités qui définissent un budget spécifique transport (budget annexe). C'est un SPIC donc il y a un

budget annexe pour identifier le coût réel du service. Cela permet de voir si le versement transport est bien utilisé pour le transport (il faut un lien entre les transports et l'utilisation de ce versement).

Dans le cadre d'une délégation, les recettes perçues auprès des usagers sont encaissées par le délégataire.

Le financement des transports interurbains s'opère quant à lui principalement par des subventions du budget de la collectivité territoriale qui est l'autorité organisatrice de transport, c'est-à-dire les départements ou les régions.

2.3.2 L'importance du service dans les sociétés actuelles

Les transports publics sont devenus un service indispensable des sociétés actuelles. De nombreuses fonctions leur sont attribuées (Indicateurs de performance des services de transport public, Association des Maires de France et Institut de la Gestion déléguée, 2008) :

- La facilitation de l'accès des territoires aux citoyens par une offre de service adaptée pour leurs différents déplacements (travail, commerce, loisirs, santé...). Pour ce faire, le service doit se doter d'un service avec une bonne implantation sur le territoire et avec des fréquences adaptées. Le service doit aussi assurer les intermodalités.
- Le service doit favoriser l'accessibilité de tous aux transports publics (des personnes à mobilité réduite, en situation de précarité...).
- La réduction des impacts du transport individuel en rendant les transports publics attractifs, c'est-à-dire en assurant une bonne information sur le service aux usagers, en respectant les horaires, en garantissant la continuité du service...
- Le développement de la relation citoyenne en prenant notamment en compte les réclamations.
- La participation à la qualité environnementale par un fonctionnement propre.
- Le service doit garantir un fonctionnement économique acceptable pour l'utilisateur et pour la collectivité (réaliser les investissements nécessaires par rapport au besoin, garantir un bon rapport/coût global...).

En général, les usagers attendent du service des transports publics un transport qui les emmène rapidement d'un point A à un point B. Toutefois, les attentes sont assez multiformes : certains privilégient la rapidité des transports, d'autres une amplitude horaire la plus élevée possible, d'autres encore des points d'arrêts nombreux... Les attentes diffèrent beaucoup selon les catégories de personnes, on retrouve en général des attentes de deux ordres. Tout d'abord, on peut distinguer les attentes des scolaires et des actifs qui veulent des transports qui aillent le plus vite possible d'un point A à un point B. Les actifs souhaitent aussi une bonne intermodalité du service (c'est-à-dire un passage d'un mode de transport à autre aussi naturel et aussi facile que possible), il faut que les personnes puissent prendre leur correspondance, il faut une coordination des horaires. Ensuite on trouve les attentes des seniors qui veulent surtout des transports qui passent le plus près de chez eux, même s'ils font des détours.

2.3.3 Les produits directs

L'organisation des transports collectifs en France est régie par la loi d'orientation des transports intérieurs pour les régions hors Ile-de-France et concerne (Site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, developpement-durable.gouv.fr) :

- les dessertes régulières urbaines, qu'elles soient routières, ferroviaires ou fluviales
- les dessertes régulières extra-urbaines routières
- les services routiers de transport scolaire
- les services routiers de transport à la demande.

Pour répondre à ces différents services ou dessertes, on peut distinguer différents types de transports : les transports « classiques », les transports collectifs en site propre, les transports à la demande. Les autorités organisatrices de transports publics peuvent aussi mettre à disposition des voyageurs des modes complémentaires et des services contribuant à l'intermodalité.

a) Les transports publics dits « classiques »

On se limitera pour cette catégorie au transport terrestre de voyageurs qui comporte deux modes : le transport ferroviaire et le transport routier. Le transport ferroviaire comprend principalement les trains. Il s'agit donc des transports interurbains.

Le transport routier regroupe les bus et trolleybus en milieu urbain, autocars en milieu non urbain, véhicules légers affectés au transport public de personnes, mais aussi les petits routiers touristiques (voiture de tourisme avec chauffeur). Le principal avantage de ces différents transports routiers est qu'il ne nécessite pas d'infrastructure spécifique (ils empruntent les routes existantes), ce qui permet de faibles investissements et la possibilité d'offrir un service flexible (les itinéraires peuvent être modifiés si besoin).

b) Les transports collectifs en site propre

Un transport collectif en site propre (TCSP) est un transport en commun qui emprunte une voie (ou un espace) affectée à sa seule exploitation. Ce système permet à ces transports d'éviter la congestion du trafic routier engendrée par les autres véhicules. Ils peuvent par exemple bénéficier de priorités aux feux.

On distingue trois familles de TCSP (Site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, developpement-durable.gouv.fr) :

- Le métro qui possède un site propre intégral et qui est guidé de manière permanente. Les métros fonctionnent en général en sous-terrain ou en viaduc. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, seule la LMCU bénéficie d'un réseau de métro, mis en place en 1983. Ce réseau comprend deux lignes et sa longueur est d'environ 45km. Les avantages de ce réseau est qu'il a une fréquence élevée (un métro toute les minutes en heures de

pointe et au maximum toutes les 8 minutes en heures creuses) et affiche une grande amplitude horaire.

- Le tramway qui se caractérise par un véhicule ferroviaire circulant principalement sur la voirie urbaine. Il est guidé de manière permanente et est exploité en conduite à vue. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, on distingue deux réseaux de tramways : le réseau de Lille-Roubaix-Tourcoing et le réseau de Valenciennes. Le réseau de Lille-Roubaix-Tourcoing comporte 2 lignes et 36 stations, il dessert 9 communes : Lille, La Madeleine, Marcq-en-Barœul, Wasquehal, Villeneuve d'Ascq, Croix, Roubaix, Mouvaux et Tourcoing. Ce réseau bénéficie d'une fréquence importante et d'une grande amplitude horaire. Le réseau de Valenciennes comprend actuellement 1 ligne et 28 stations. Une deuxième ligne sera mise en service en 2015.
- Le Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) qui est un véhicule routier répondant au code la route et dont la longueur est limitée à 24,5 mètres.

c) Les transports à la demande

On peut distinguer deux grands types de transports à la demande : le transport à la demande avec des lignes virtuelles qui concerne potentiellement tous les usagers et le transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite.

Le transport à la demande avec des lignes virtuelles se caractérise par des trajets définis et des horaires définis (des horaires virtuels) mais, pour utiliser ce service, il faut que les usagers réservent. Par exemple, pour la Communauté Urbaine d'Arras, les usagers doivent réserver au moins une heure avant. Ce service est principalement mis en place pour compléter le parcours des communes rurales et pour les lignes où peu de personnes prenaient les transports en commun.

Pour le transport à la demande des personnes à mobilité réduite, on distingue deux catégories :

- Les enfants scolarisés en classe d'intégration scolaire : il s'agit de transport en porte à porte avec en général de petits véhicules individuels. Il faut noter que si le handicap est de 50% et plus, cela passe aux compétences de la région.
- Les personnes à mobilité réduite : cela concerne les personnes handicapées (il y a une carte invalidité) et les personnes âgées qui ont des problèmes pour se déplacer (sous réserve de visites médicales). C'est une prise en charge en porte à porte avec les horaires de leur choix. Pour ce service, il faut voir si les personnes peuvent prendre les transports en commun (par un médecin) ou non. Si non, le service les prend en charge pour des raisons de sécurité (si elles ont des problèmes pour se tenir debout par exemple).

d) Les modes complémentaires

Ce sont des modes mis en place par les services publics en complément des transports en commun. On peut trouver les services suivants : le covoiturage, l'auto-partage, le vélo en libre service...

Les autorités organisatrices de transports peuvent mettre en place un service de covoiturage qui consiste, pour les particuliers, à partager son véhicule avec d'autres usagers pour effectuer tout ou partie d'un trajet commun. Ce service est alors accessible depuis un site Internet : les usagers peuvent s'y inscrire gratuitement et indiquer leurs trajets et souhaits (passager ou conducteur).

L'auto-partage est un système dans lequel l'autorité organisatrice de transport met à la disposition des usagers plusieurs véhicules qui sont positionnés à plusieurs endroits sur le territoire. Ce système fonctionne en général avec un abonnement puis si l'utilisateur a besoin ponctuellement d'un véhicule, il peut utiliser l'un des véhicules mis à disposition pour un temps limité. C'est un service qui est encore peu développé en raison de son coût. En effet, pour mettre en place un tel service il faut acheter les véhicules, installer un système de protection sur les places où seront positionnés les véhicules, mettre en place un système de réservation, assurer et entretenir les véhicules, réparations éventuelles si le véhicule est endommagé... L'autopartage est un système qui se développe de plus en plus.

L'autopartage existe sur la métropole lilloise depuis 2007 : Kéolis et la ville de Lille ont ainsi créé Lilas autopartage, une Société Coopérative d'Intérêt Collectif. La Communauté Urbaine d'Arras souhaite également développer un tel système mais attend de voir comment ce système fonctionne sur la métropole lilloise car le service est onéreux.

Ce système aura plus de chance de fonctionner dans les agglomérations fortement peuplées car il y a, de fait, plus d'utilisateurs potentiels. En général, pour l'autopartage, le véhicule doit être remis au même endroit, ce qui peut poser des problèmes aux usagers et donc les inciter à ne pas se servir du service. Il est donc primordial de connaître les attentes des usagers avant de mettre en place un tel service.

Le vélo en libre service fonctionne sur le même principe que l'autopartage. L'autorité organisatrice de transports met à disposition des usagers des vélos qu'ils peuvent emprunter contre un abonnement préalable. L'avantage de ce système est que les vélos peuvent être remis à une station différente de celle d'emprunt. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, plusieurs villes ont déjà mis en place ce service : le Vel'in à Calais, le Vé-lille à Lille, le Dk'vélos à Dunkerque.

e) Les services contribuant à l'intermodalité

Cette catégorie comprend les services qui vont faciliter l'usage de plusieurs modes de transports pour un même trajet. On trouve dans cette catégorie les services suivants :

- L'information des voyageurs en temps réel afin de les prévenir d'éventuels retards par exemple, ce qui leur permet de prévoir des changements si nécessaire.
- La billetterie en ligne ou par téléphone mobile, ce qui permet aux usagers d'organiser leurs déplacements.
- La carte unique de transport qui permet de faciliter les déplacements des usagers qui peuvent alors prendre tous les transports souhaités avec la même carte.

- Les parkings relais qui sont implantés à proximité immédiate des transports en communs (stations de métro, pôles d'échanges bus, gare TER...) et des axes autoroutiers.
- Pour faciliter l'intermodalité, les collectivités se doivent également d'optimiser les correspondances (coordination des horaires, proximité des différents modes de transports...).

f) Les services d'information

Ce sont les services proposés par l'autorité organisatrice de transports qui permettent aux usagers d'obtenir toutes les informations nécessaires à propos du service. Ces services sont les suivants :

- Site Internet sur lequel les usagers peuvent obtenir les renseignements suivants : les tarifs, les horaires, les itinéraires, les informations sur le trafic...
- Un numéro d'appel : les usagers sont alors en contact avec une personne qui leur fournira les renseignements voulus.
- Les points d'accueil : renseignements, assistance, achats billets...
- Un service réclamation : si les usagers ne sont pas satisfaits, s'ils veulent signaler un problème...

2.3.4 Les produits indirects

Les transports collectifs ont des impacts sur l'environnement et sur la qualité de vie des usagers. C'est un service qui contribue au lien social et qui permet de réaliser des économies. Cependant, c'est aussi un service qui présente des effets négatifs.

a) L'environnement

Les transports ont une place importante dans les sociétés actuelles et provoquent une part conséquente des émissions de gaz à effet de serre. C'est en effet une principale cause de pollution. C'est pourquoi, il apparaît essentiel de changer les habitudes et comportements des citoyens concernant leurs déplacements. Le rôle du service va donc au-delà du simple transport d'usagers. Il y a également une volonté de changer les mentalités, pour faire prendre conscience aux gens des problèmes d'environnement. Il faut leur monter l'enjeu et l'intérêt des transports en commun. Pour cela, il faut favoriser l'usage des transports en commun pour que les usagers prennent moins leur voiture. En effet, si les transports en commun sont attractifs, alors les usagers auront plus envie de prendre ces transports en commun. Il faut aussi donner de nouvelles habitudes aux usagers dans le sens où aujourd'hui, comme ils se déplacent pour le plaisir, il faut permettre une mobilité à tous dans le respect de l'environnement.

Les transports collectifs permettent de protéger l'environnement et donc, par conséquent, contribue à l'amélioration de la santé et au bien-être des habitants. Ils évitent effectivement les déplacements individuels mais aussi par les services spécifiques proposés. Ainsi, le service lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et contribue au développement durable grâce à l'utilisation des transports en commun en site propre (TCSP). L'autopartage est également un service écologique car il permet d'éviter certains achats de véhicules. Ainsi, pour la métropole lilloise, en ville 1 véhicule Lilas remplace 7 à 8 véhicules individuels. De plus, le service favorise les modes doux : c'est le cas avec les vélos en libre service.

b) La qualité de vie

Les transports en commun permettent d'améliorer le cadre de vie des habitants car ils diminuent la congestion, les encombrements. C'est ainsi le cas des TCSP qui permettent d'éviter la congestion des centres-villes et la saturation des voies urbaines grâce à leurs voies réservées. Les vélos en libre service contribuent aussi à l'amélioration du cadre de vie car c'est un service non polluant, c'est rapide en milieu urbain, pratique, économe, bénéfique pour la santé... De plus, l'usage des transports individuels entraîne des problèmes de circulation et de stationnement. En réduisant ces usages, on évite les congestions mais on peut aussi récupérer des terrains, qui pour l'instant servent au stationnement, pour autre chose, comme des espaces verts par exemple.

Le transport à la demande permet aux usagers de gagner du temps. Cela permet par exemple de rentrer plus tôt pour les scolaires habitants en milieu rural qui ont un cours annulé. Sans ce service, ils devraient attendre le soir (et le bus collectif) pour rentrer.

c) Le lien social

Les transports collectifs contribuent au lien social dans la mesure où ils améliorent la desserte de certains quartiers de la ville et les zones rurales. C'est un service qui contribue au lien social grâce au transport des scolaires (qui peuvent ainsi aller à l'école et s'instruire) et au transport des personnes handicapées et âgées avec le service en porte à porte qui, sans ce service, ne sortiraient peut-être pas. Les transports en commun permettent ainsi d'éviter l'isolement de certaines catégories d'habitants.

d) Les économies réalisées

Utiliser les transports en commun permet aux usagers de se déplacer moins cher au quotidien. En effet, le coût moyen d'utilisation des transports publics pour les déplacements de proximité est 2,5 fois plus faible que le coût complet d'une voiture (Site GIE, objectiftransportpublic.com). C'est aussi le cas de l'autopartage qui permet à l'utilisateur de faire des économies car tout est compris dans le tarif (essence, assurance, entretien), cela évite l'achat d'un véhicule pour les personnes qui n'ont besoin d'un véhicule que ponctuellement.

e) Les effets négatifs

Les transports collectifs sont avant tout des transports, ils sont donc une source de pollution. Il faut donc faire attention à ce que le service ne crée pas de pollution « inutile » : c'est par exemple le cas quand les bus tournent à vide ou quand certaines personnes prennent les transports en commun parce qu'ils existent mais qui se seraient déplacer à pied sinon.

De plus, les transports publics est un service qui coûte cher. En effet, le service est déficitaire car l'utilisateur ne paie pas le coût de son service. C'est donc aux collectivités de prévoir un budget pour financer le service.

2.3.5 Les indicateurs de performance

Pour mesurer la performance du service des transports publics, on trouve des indicateurs techniques, des indicateurs sur la qualité, des indicateurs sur les usagers et leur fréquentation des transports et des indicateurs sur le personnel. Les indicateurs énumérés dans ces différents points sont les indicateurs qui ont été évoqués en entretiens. On complétera cette partie par les indicateurs proposés par l'IGD et l'AMF.

a) Les indicateurs techniques

On peut tout d'abord calculer le nombre de voyages effectués sur le réseau, qui est évalué de manière continue. Si la collectivité augmente l'offre de services, alors il faut regarder si la réponse en termes de clientèle suit (engagement de l'exploitant). Le service mesure l'évolution de la mobilité dans la durée et fait une comparaison avec les autres villes.

Un autre indicateur important est le ratio de points d'arrêts au km². Sur ce point, la LMCU est une exception en raison du nombre de ses communes (85 alors qu'en général c'est aux alentours de 30 ou 40 pour les regroupements de communes), c'est une superficie importante avec des secteurs denses (Lille, Roubaix, Tourcoing) et des secteurs moins denses. Les transports publics sont plus faciles dans les secteurs denses, ce n'est pas la même qualité dans les secteurs de faible densité. On peut également calculer la fréquence pour ces points d'arrêts (nombre de bus, de tramways...) ainsi que la fréquence de passage et l'amplitude horaire.

On calcule aussi des indicateurs de coût : ratio entre les recettes et les dépenses de l'exploitation, augmentation des subventions, baisse ou augmentation des prix...

b) Les indicateurs sur la qualité

De nombreux indicateurs sont utilisés pour mesurer la qualité du service rendu aux usagers. Le critère le plus important est la ponctualité et la régularité par rapport aux horaires (pour chaque type de véhicules : métros, bus, tramways, transport à la demande...). Il faut prendre

en compte les horaires théoriques et les comparer avec les relevés d'horaires. C'est un critère important car si les transports sont en avance, cela peut poser problème pour les usagers qui arrivent juste à l'heure et qui, de ce fait, ratent leur transport, ce qui peut entraîner des retards au travail, à l'école... De même, si les transports sont en retard, les usagers sont soumis aux mêmes problèmes. Pour la LMCU par exemple, des pénalités sont versées par l'exploitant s'il ne respecte pas les horaires.

D'autres critères sont aussi à prendre en compte pour la qualité : la propreté des véhicules, l'amabilité des chauffeurs, la disponibilité et l'attitude commerciale du personnel, la conformité de l'information sur l'affiche... Ce sont des critères qui doivent être évalués tous les ans et les collectivités peuvent instaurer un système de bonus-malus pour le respect ou non de ces critères par le délégataire.

c) Les indicateurs sur les usagers et leur fréquentation

Les autorités organisatrices de transports peuvent réaliser des enquêtes montée-descente. En effet, dans le cadre d'une délégation, la collectivité peut fixer une fréquentation à atteindre. Si le délégataire atteint cette fréquentation, il obtient un bonus. Dans le cas contraire, il peut y avoir un malus. Le problème des enquêtes montée-descente est qu'elles ne permettent d'avoir des connaissances sur les montées et descentes uniquement à une date précise, même si pour ces enquêtes les jours sont choisis. Cependant, il faut aussi prendre en compte le fait qu'aujourd'hui les horaires de travail ont changé, ce qui a une influence sur les périodes de creux ou de forte affluence.

Le meilleur moyen pour comptabiliser les voyageurs est d'utiliser la billettique, c'est-à-dire de ne plus fournir de billets papier mais de les remplacer par des supports informatiques et électroniques, tels que les cartes magnétiques, les cartes à puce, la radio-identification... Ce système a l'avantage de fournir des données fiables (chiffres réels). Sans la billettique, les voyageurs sont généralement comptabilisés par probabilité en fixant des clés de mobilité (par exemple x déplacements pour les abonnements mais il n'y a pas de vérification). Cette méthode se base donc sur de l'estimation. En effet, pour les abonnements mensuels par exemple, le nombre exact de déplacements n'est pas connu. Il n'y a que les tickets individuels pour un trajet qui donnent un chiffre exact. Cette méthode peut donc amener à de faux résultats. De plus, il serait possible de gonfler les chiffres en augmentant les clés de mobilité et cette méthode ne prend pas en compte les personnes qui créent une carte d'abonnement mais qui ne l'utilisent pas (c'est par exemple le cas pour les personnes qui ne payent pas la carte). C'est pourquoi, seule la billettique permet d'obtenir les connaissances réelles des montées et des descentes toute l'année.

Les autorités organisatrices de transports cherchent également à connaître le pourcentage de voyageurs non captifs sur le réseau, c'est-à-dire ceux qui n'ont d'autres choix que d'utiliser les transports publics (ceux qui n'ont pas de voiture, ceux qui n'ont pas l'âge pour conduire...) car même si le service se dégrade, ces voyageurs seraient toujours là. Il faut donc mesurer ceux qui prennent les transports collectifs alors qu'ils ont le choix, ceux qui trouvent

que le service est de qualité. Cependant, c'est une enquête lourde (il faut interroger les usagers sur leurs déplacements, savoir s'ils ont le permis, une voiture...), de ce fait, elle ne peut pas être réalisée souvent (à Lille par exemple, elle est faite tous les dix ans).

d) L'évaluation du personnel

Les transports en commun font en général l'objet de délégation (c'est le cas pour la LMCU ou pour la CUA par exemple). De ce fait, l'évaluation du personnel fait partie de la responsabilité de l'exploitant. Ce n'est donc pas la collectivité qui évalue le personnel. C'est l'exploitant qui se doit de contrôler la qualité de service due par le personnel. Pour cela, plusieurs indicateurs sont utilisés : des enquêtes sur l'amabilité des chauffeurs et du personnel qui travaille aux points informations, le nombre de plaintes qui sont remontées à propos des chauffeurs...

e) Les enquêtes de la CERTU

Le CERTU (Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques) réalisent plusieurs enquêtes sur la mobilité urbaine : des enquêtes ménages déplacements (EMD), une enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (TCU) et une enquête annuelle sur les transports collectifs départementaux (TCD).

Les EMD sont réalisées selon la méthodologie « standard Certu » qui a pour objet de recueillir les pratiques de déplacements d'une population urbaine (M.O. Gascon, 2008). Cette méthode prend en compte tous les moyens de déplacements des personnes interrogées (marche à pied, vélo, deux-roues motorisés, transport collectif, voiture). Le questionnaire de ces enquêtes comprend quatre fiches (M.O. Gascon, 2008) : une fiche ménage, une fiche personne du ménage (pour les personnes âgées d'au moins cinq ans), une fiche déplacements (qui comprend les déplacements de chaque personne âgée d'au moins cinq ans) et une fiche opinion réalisée auprès d'une seule personne du ménage qui a plus de 16 ans. La méthode a été rénovée et, désormais, seul une ou deux personnes du ménage (âgées d'au moins cinq ans) sont interrogées notamment dans le but de limiter les refus et de baisser les coûts. Cette enquête permet de constituer une base de données au service de la collectivité et de réaliser des comparaisons entre les différentes agglomérations.

L'enquête annuelle sur les TCU est réalisée en partenariat avec le GART et l'UTP. C'est une enquête qui est réalisée auprès des autorités organisatrices de transports urbains et de leurs exploitants. Cette enquête recueille plusieurs données (N. Curt, 2008) : les périmètres de transports urbains, les données administratives et juridiques concernant les autorités organisatrices et leurs exploitants, l'offre de transport (parc de véhicules, lignes du réseau, services proposés...) et l'usage des transports collectifs. L'objectif est d'avoir des données sur les différents réseaux et de constituer une base de données qui permet d'établir des moyennes, de faire des comparaisons...

L'enquête annuelle sur les TCD est réalisée en partenariat avec l'ADF, l'assemblée des départements de France (et prochainement avec le GART). Cette enquête porte sur les transports collectifs départementaux routiers de voyageurs.

f) Les indicateurs proposés par l'IGD et l'AMF

L'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) et l'Association des Maires de France proposent deux types d'indicateurs : les indicateurs urbains et les indicateurs interurbains (qui regroupent les transports départementaux et régionaux). Les indicateurs sont regroupés en six catégories (Indicateurs de performance des services de transport public, Association des Maires de France et Institut de la Gestion déléguée, 2008) :

- La facilitation de l'accès des territoires aux citoyens pour leurs diverses activités (travail, loisirs, école, commerce...) par une offre de service adaptée.
- La favorisation de l'accessibilité de tous aux transports publics.
- La réduction des impacts du transport individuel par l'attractivité des transports publics.
- Le développement de la relation citoyenne.
- La participation à la qualité environnementale par un fonctionnement propre.
- La garantie d'un fonctionnement économique acceptable pour l'utilisateur ainsi que pour la collectivité.

* La facilitation de l'accès des territoires aux citoyens pour leurs diverses activités

Cette catégorie peut elle-même être divisée en trois : l'accès physique, l'accès temporel et la continuité entre réseaux. L'accès physique peut être évalué par :

- Les kilomètres commerciaux par habitant du PTU (Périmètre de transports urbains), c'est-à-dire le nombre total de kilomètres parcourus pour l'ensemble des lignes du réseau rapporté au nombre d'habitant du PTU.
- Les déplacements par habitants du PTU, c'est-à-dire le nombre total de déplacements réalisés sur toutes les lignes du réseau rapporté au nombre d'habitants du PTU. Cet indicateur permet de mesurer la demande de transport.

Ces indicateurs peuvent être complétés par la densité de population afin de caractériser le territoire du réseau. Concernant les transports interurbains, on peut calculer les kilomètres commerciaux par habitant (y compris les transports scolaires et kilomètres faits dans les PTU).

L'accès temporel se mesure par l'amplitude, c'est-à-dire le nombre d'heures durant lesquelles au moins 10% du parc utile est en ligne. Cet indicateur peut être complété par le taux de service fonctionnant le samedi et/ou le dimanche.

Enfin, la continuité entre réseaux se caractérise par la part de déplacements intermodaux, à savoir le nombre de déplacements réalisés avec un titre intermodal sur le nombre total de déplacements.

* La favorisation de l'accessibilité de tous aux transports publics

Il faut tout d'abord prendre en compte l'accès aux personnes à mobilité réduite en calculant la part de points d'arrêts accessibles par ces personnes. C'est évidemment un point important car les transports publics doivent être accessibles aux personnes handicapées, conformément à la loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées.

En second point, il faut prendre en considération l'accès aux personnes en situation de précarité en regardant s'il existe une tarification en faveur de ces personnes (demandeurs d'emploi, personnes âgées, personnes handicapées, bénéficiaires des minimas sociaux...).

* La réduction des impacts du transport individuel par l'attractivité des transports publics

Pour rendre le service attractif, il faut une bonne information, un respect des horaires, un niveau de confort important et une continuité du service. Pour évaluer ces différents points, il faut vérifier l'existence d'une démarche de qualité contractualisée. Pour cela, on peut par exemple prendre en compte le taux de voyages certifiés « NF service ». Pour la continuité du service, il faut calculer le taux de kilomètres non réalisés tous motifs (incidents, grèves, intempéries...)

* Le développement de la relation citoyenne

Ce point passe tout d'abord par le renforcement de la sûreté du réseau, qui peut être évalué par le nombre de réclamations au motif des incidents par millier de voyages. Les incidents pris en compte sont les agressions commises sur le personnel et sur les voyageurs, les actes de vandalisme, les faits qui contribuent à un climat d'insécurité (insultes, décompression des portes, chahut...). Cependant, cet indicateur est à prendre avec précaution car il existe toujours des personnes insatisfaites qui ne se manifestent pas. De plus, cet indicateur ne donne aucune information sur le traitement des différentes réclamations.

Pour développer la relation citoyenne, il faut ensuite enregistrer et prendre en compte les réclamations pour les motifs autres que les incidents (nombre de réclamations par millier de voyages, cet indicateur est confronté aux mêmes problèmes que l'indicateur précédent) et développer la transparence de gestion et la concertation en considérant par exemple le nombre de consultation de la CCSPL sur des questions de transport public.

* La participation à la qualité environnementale par un fonctionnement propre

Pour mesurer cette participation, il faut calculer la part des voyages « propres », c'est-à-dire les voyages effectués par les véhicules « propres » à savoir les véhicules électriques ou thermiques qui répondent aux normes d'émission en vigueur, les normes EURO.

* La garantie d'un fonctionnement économique acceptable

Le service des transports publics se doit d'être économiquement acceptable afin d'assurer la pérennité du patrimoine de transport (investissements/besoins...) et la durabilité du financement. Ces données peuvent s'évaluer respectivement par l'âge moyen du parc de matériel et par le budget transport par déplacement, qui permet de mesurer l'effort financier de la collectivité. Du point de vue des usagers, il faut évidemment garantir un bon rapport qualité/coût global.

2.3.6 Les facteurs de performance

De nombreux facteurs influent sur la performance du service des transports publics. On trouve des facteurs techniques, des facteurs humains et de qualité, des facteurs sociaux, des facteurs organisationnels et des facteurs économiques et politiques.

Les facteurs techniques qui jouent sur la performance sont nombreux. On trouve tout d'abord des facteurs se rapportant au réseau : l'implantation du réseau (nombre d'arrêts, passage...), le nombre de lignes régulières, le temps pour aller d'un point à un autre (temps de parcours), la fréquence de passage, l'amplitude horaire, le nombre de bus sur les différentes lignes, le nombre de passages, le temps pour aller d'un point A à un point B, le nombre d'arrêts pour les différents transports...

On trouve ensuite des facteurs se rapportant à l'offre proposée et aux différents véhicules : les différents types de transports proposés (bus, tramway, métro, train...), les différents services proposés (service habituel, c'est-à-dire transports en commun, et d'autres services, tels que le service en porte à porte), le nombre de services spécialisés, les innovations mises en place (transport en site propre, utilisation de système hybride...)...

On peut citer comme facteurs humains et qui sont aussi des facteurs de qualité : le confort de conduite, l'attitude du personnel aux points d'accueil et de vente, c'est-à-dire leur disponibilité, leur courtoisie, leur écoute, la rapidité de prise en charge des usagers, les renseignements fournis...

D'autres indicateurs de qualité peuvent être pris en compte : régularité, ponctualité, qualité des équipements, nombre de places assises dans les différents transports, nombre de places totales, information affichée et propreté des lieux d'arrêt, information et propreté à l'intérieur des véhicules...

On peut distinguer les facteurs sociaux suivants : les services proposés aux personnes à mobilité réduite (tel que le transport à la demande), les tarifs préférentiels (pour les personnes en situation de handicap, pour les personnes en situation de précarité...), le prix des transports (gratuité dans certains cas), la coordination des horaires (pour permettre aux usagers de pouvoir prendre leurs correspondances), l'attractivité et la lisibilité de l'offre, l'accessibilité des transports et des points d'arrêt par tous (pour les personnes à mobilité réduite, les malvoyants...)...

Pour les facteurs organisationnels, on peut citer par exemple l'implantation des lignes qui peuvent ainsi permettre de faciliter et de limiter les déplacements, le maillage du territoire, le choix des différents transports pour les différentes zones à desservir...

Enfin, pour les facteurs économiques et politiques, le développement durable faisant partie de toutes les stratégies des sociétés actuelles, on peut classer dans cette catégorie les facteurs qui ont un impact environnemental : les échappements, le bruit, les odeurs, les usures de la voie et des routes...

2.3.7 Les stratégies d'amélioration de la performance

Les stratégies mises en place pour le service des transports publics sont nombreuses. On trouve ainsi des stratégies concernant les réseaux, les attentes des usagers sont également prises en compte, le service cherche à améliorer le fonctionnement du service et la satisfaction des usagers. Des stratégies sont aussi mises en place en faveur des personnes en difficultés. Le service cherche à être plus performant en développant l'intermodalité et en rendant obligatoire les plans de déplacements urbains pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Enfin, des institutions peuvent être créées pour améliorer l'organisation du service et pour promouvoir la mobilité durable.

a) Les stratégies concernant les réseaux

Le service comprend tout un travail préalable à la mise en place du service : il faut tout d'abord définir les territoires de compétences afin de délimiter les périmètres de transports urbains et interurbains. Il faut ensuite repérer les axes nécessaires (là où il y a beaucoup de demandes) car les transports collectifs restent collectifs. Pour être performants, il faut privilégier les axes où il y a une forte demande plutôt que la dispersion (il faut une capacité de transport suffisante).

Concernant les réseaux, la LMCU par exemple cherche à développer et renforcer le réseau de bus à court terme. En effet, une bonne partie du trafic est réalisé par les tramways et métros donc la collectivité veut développer les lignes de bus pour désengorger ces lignes. De même, la métropole veut aussi renforcer la ligne 1 du métro car il y a une saturation de la ligne en heure de pointe.

b) La prise en compte des attentes des usagers

Des enquêtes sont réalisées pour connaître les attentes des usagers en matière de transport. Ainsi, il est réalisé des enquêtes origine destination. Les usagers sont questionnés pour savoir d'où ils viennent et où ils vont. Cela permet de déterminer les endroits où il y a plus d'usagers pour renforcer le réseau si nécessaire, et les endroits où il n'y a personne pour éventuellement réduire le nombre de passage par exemple. D'autres enquêtes peuvent aussi être réalisées : des

enquêtes de satisfaction pour déterminer la qualité du service ou des enquêtes sur les fraudes par exemple (montée à l'avant du véhicule, contrôleur...).

Les autorités organisatrices de transports essaient le plus possible de prendre en compte les attentes des usagers mais sans oublier le fait que les transports collectifs restent collectifs. Pour être performant, le service privilégie les axes où il y a une forte demande plutôt que la dispersion. Il faut identifier les axes où il y a une forte demande de déplacement afin d'apporter une capacité de transport suffisante. Le service cherche toujours à répondre de la meilleure manière possible aux besoins des usagers : c'est notamment le cas avec le service de transport à la demande. Cela permet aux usagers de pouvoir bénéficier du service de transport public même dans les zones où il n'y avait aucune ligne (car il n'y avait pas assez de monde sur ces lignes) ou dans les zones activités.

On peut également noter qu'il existe des comités des usagers pour les transports publics qui représentent les usagers : obtention d'indemnisations, gel des tarifs, maintien de dessertes vouées à disparaître...

c) Les stratégies pour améliorer le fonctionnement et la satisfaction des usagers

Afin d'améliorer le fonctionnement du service, la collectivité peut réaliser des travaux sur la régularité, l'aménagement et le temps de parcours. Par exemple, il est possible d'augmenter l'offre de service : création de nouvelles lignes, augmentation des kilomètres des lignes existantes. Il faut également faciliter la lisibilité pour que les habitants utilisent les transports. En effet, pour qu'une offre soit attractive et pour faciliter l'usage du service pour les usagers, il faut qu'elle soit lisible.

Dans ce cadre, le service peut passer sur du cadencement, comme c'est le cas pour la CUA : les transports passent toutes les 15 minutes. Les usagers savent ainsi que les transports repassent tout le temps, ils n'ont plus besoin de savoir le guide horaire. Il y a ainsi une permanence de l'offre tout au long de la journée et toute l'année. C'est un système qui est beaucoup plus simple que des systèmes avec des horaires d'hiver et d'été, des horaires différents durant les vacances scolaires... C'est un système qui permet d'avoir un seul et même réseau toutes l'année et tous les jours, ce qui permet de faciliter la lisibilité et donc l'attractivité.

De nombreux autres services peuvent permettre de faciliter l'usage du service par les usagers. Par exemple, l'autorité organisatrice peut mettre en place un service par SMS (les usagers reçoivent les informations sur leurs téléphones) pour connaître les déviations, les retards, les prochains passages... Elle peut aussi instaurer un SAEIV (Système d'Aide à l'Exploitation et à l'Information des Voyageurs) dont l'objectif est de connaître précisément la localisation du bus, ce qui permet ensuite d'en déduire des éventuels retards ou avances. Ce système met à la disposition du conducteur un pupitre qui lui indique l'état de son trajet par rapport aux

horaires prévus (ainsi, s'il est en avance, il peut ralentir son allure). Les usagers disposent eux de bornes aux arrêts qui leur indiquent le temps d'attente.

Afin d'éviter les confusions et d'offrir un service clair, il faut également que le service permette aux usagers de différencier les bus avec des chauffeurs en pause et les bus qui attendent les usagers. Pour cela, le temps de pause des chauffeurs peut se faire à la fin de la ligne et non plus à la gare. Les pauses se feront seulement au terminus, qui doit idéalement être différent du dernier arrêt.

De même, l'autorité organisatrice se doit de rendre plus attractifs les nouveaux services. C'est par exemple le cas du transport à la demande : il faut que les usagers aient connaissance de ce service. Il faut faciliter les conditions de réservation : rendre le service gratuit si les usagers ont une carte d'abonnement, possibilité de réserver seulement une heure avant comme c'est le cas pour la CUA (contre la veille auparavant)...

d) Les stratégies en faveur des personnes en situation de handicap

Le service se doit d'offrir une accessibilité physique et intellectuelle du réseau à tous les usagers. Il faut ainsi que les noms des arrêts soient simples, notamment pour les étrangers, les personnes handicapées mais également pour tous les gens illettrés (qui souvent n'osent pas demander de l'aide) et les usagers occasionnels (même s'ils ont plus de capacité que les usagers cités précédemment). Ainsi, par exemple, sur les réseaux de la CUA, les noms changent : on instaure des noms courts, avec plus de nombre pour que ce soit plus facile dans l'utilisation. De ce fait, si le service est simplifié alors le service est attractif. De même, dans le contrat de convention de la CUA, il existe la possibilité de mettre en place des outils picto-médias pour les handicapés intellectuels, c'est-à-dire une visualisation sous forme de pictogramme de leurs parcours (cela se fait sous forme graphique, des flèches pour tourner à droite ou à gauche par exemple).

Les différents programmes, mis en place pour faciliter l'accès des transports aux personnes en situation de handicap, bénéficient à tous les usagers (arrêts sonores par exemple). Cela permet de faciliter l'utilisation de tous.

e) Le développement de l'intermodalité

Les autorités organisatrices de transports cherchent à rendre l'utilisation du service plus facile pour les usagers en développant l'intermodalité : le but est de permettre à un usager de prendre plusieurs types de transports (bus + TER par exemple). Pour cela, il est essentiel de faire correspondre les horaires entre les différents moyens de transports. La coordination est évidemment primordiale mais il est également nécessaire de réaliser un travail sur la tarification (par exemple : si une personne a un abonnement TGV, elle paiera moins cher pour prendre le bus).

Dans ce cadre, une loi a été mise en place afin de permettre la création d'une nouvelle forme de syndicat mixte de transport : les syndicats mixtes de transport loi SRU (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU). Ces nouveaux syndicats mixtes permettent ainsi à l'ensemble des autorités organisatrices de transports, qu'elles soient urbaines ou non urbaines, de s'associer au sein de ce syndicat. Auparavant, seule la compétence d'organisation des transports urbains pouvaient être transférée dans le cadre de syndicats mixtes ouverts.

Ces nouveaux syndicats mixtes SRU ont pour but de rendre les différents réseaux existants complémentaires et attractifs pour les usagers à des échelles territoriales qui correspondent aux déplacements réels des usagers (Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et les transports, Y. Krattinger, 2012). Le syndicat mixte SRU est un syndicat spécifiquement dédié aux transports et exercent des compétences obligatoires relatives à (Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et les transports, Y. Krattinger, 2012) :

- La coordination des services de transports des différentes autorités organisatrices du syndicat.
- La mise en place d'un système d'information multimodale à l'intention des usagers.
- La recherche de la mise en place d'une tarification coordonnée.

Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, il a été créé le 17 décembre 2009, le SMIRT (Syndicat Mixte Intermodal Régional de Transports) qui regroupe 14 autorités organisatrices de transports : région Nord-Pas-de-Calais, département du Nord, département du Pas-de-Calais, Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU), Syndicat Mixte d'Exploitation des Transports en Commun de la Communauté Urbaine de Lille, Syndicat Mixte de Transports de Lens-Liévin/Hénin-Carvin/Artois/Noeux et environs, Syndicat Mixte de Transports Urbains de la Région de Valenciennes (SITURV), Communauté Urbaine Dunkerque Grand Littoral, Syndicat Mixte de Transports du Douaisis, Communauté Urbaine d'Arras, Syndicat Mixte de Transports du Calaisis (SITAC), Communauté d'Agglomération du Boulonnais, Syndicat Mixte du Val de Sambre et Communauté d'Agglomération de Cambrai.

Ce syndicat a pour but de développer et de faciliter l'utilisation des transports en commun à l'échelle de la région dans une démarche de développement durable. Ces principales compétences sont celles prévues par la loi SRU, à savoir une coordination de l'offre, une information multimodale des usagers, une harmonisation des tarifs, une concertation relative à des intégrations tarifaires, des titres de transports communs à plusieurs réseaux, le développement de la billettique (Site global-et-local.eu). Le SMIRT a ainsi permis la création d'une marque commune (Pass Pass) et d'un support unique (la carte Pass Pass) pour l'accès aux services de mobilité en Nord-Pas-de-Calais (Site projetdeterritoire.com). Cette carte est mise en application sur les réseaux TER (Région), Arc En Ciel (Département du Nord), Imag'in (Calais), et le sera prochainement sur les réseaux Transpole (Lille Métropole), DK'Bus marine (Dunkerque), TUC (Cambrai).

Les solutions pour développer l'intermodalité sont nombreuses : des centrales de mobilité, une information des voyageurs en temps réel, une carte unique de transport (billettique unique qui permet aux voyageurs de réaliser un parcours multimodal, combinant plusieurs transports, avec un seul titre de transport), une billetterie par Internet ou téléphone mobile, une optimisation des correspondances, des stationnements et parcs-relais...

f) Les plans de déplacements urbains

L'obligation d'élaborer des plans de déplacements urbains (PDU) en France est définie par l'article L1214-3 du code des transports : « L'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci. ». Ces plans ont pour mission de définir « les principes de l'organisation du transport de personnes et de marchandise, de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains » (Les transports publics urbains, rapport au Président de la République, avril 2005). Ils doivent ainsi assurer l'équilibre entre les besoins de transports et la protection de la santé et de l'environnement. Les PDU portent sur de nombreux points (Les transports publics urbains, rapport au Président de la République, avril 2005) : la diminution du trafic automobile et donc, par conséquent, le développement des transports collectifs, l'affectation de la voirie aux différents modes de transport, l'organisation du stationnement, l'encouragement des employeurs à favoriser le déplacement de leur personnel (transports en commun, covoiturage)... Les PDU doivent être évalués au bout de cinq ans, ce qui permet un suivi des actions mises en place et une recherche d'amélioration de ces dispositifs par les autorités organisatrices.

Ainsi la LMCU a adopté son Plan de déplacements urbains en avril 2011. Ce plan porte sur la période 2010-2020 et constitue le cadre des actions de la communauté en ce qui concerne l'organisation du transport de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

g) La création d'institutions

Il existe des institutions qui ont pour objectif de promouvoir les transports publics. Nous retiendrons ici celles qui nous semblent les plus importantes : le GIE et le GART.

Le GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport) a été créé en 1980 et compte 280 adhérents qui sont les autorités organisatrices de transport sur leur territoire. Le but du GART est de permettre aux citoyens de mieux se déplacer et donc de mieux vivre, « en accompagnant et en développant la mobilité durable grâce aux transports publics et aux modes alternatifs à la voiture utilisée de manière individuelle » (Site gart.org). Le GART est donc le porte-parole des autorités organisatrices de transport et cherche à faire prendre

conscience de l'intérêt d'une mobilité durable pour notamment préserver la qualité de vie (en privilégiant la pratique du vélo, de la marche à pied, l'utilisation de la voiture partagée...).

Le GART se compose de plusieurs commissions permanentes qui préparent les prises de position politique du GART et qui se réunissent plusieurs fois par an. On trouve les commissions suivantes : Accessibilité / Sécurité, Communication, Coopération internationale, Départements, Europe, Ferroviaire, Ile-de-France, Innovations, Intermodalité / Périurbain, Mobilité durable, Outre-mer, Stationnement, Villes et territoires autopartagés.

Le GIE a été créé en 2005 par le GART et l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) et a comme objectif de faire la promotion du transport collectif ainsi de que de faire prendre conscience aux usagers mais aussi aux professionnels du secteur des enjeux de la mobilité durable. Pour cela, le GIE organise diverses manifestations, notamment : Transports publics, le Salon européen de la mobilité (pour les professionnels), les rencontres nationales du transport public (congrès du GART et de l'UTP), la journée du transport public, la semaine européenne de la mobilité (avec le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement).

3. Un service particulier : les SDIS

Nous avons choisi d'isoler les SDIS dans l'analyse en raison de l'importance et de la particularité de ce service. En effet, les SDIS sont des services qui interviennent uniquement si les citoyens sont en détresse ou s'ils ont des problèmes. La vie des citoyens peut donc dépendre de ce service.

Comme nous l'avons déjà évoqué, les services d'incendie et de secours sont organisés à trois niveaux : les communes, les départements et au niveau national. En France, les centres d'incendie et de secours sont classés en trois catégories par arrêté du préfet et en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et du règlement opérationnel (Site Pompiers.fr):

- Les centres de secours principaux (CSP) qui doivent assurer au minimum et simultanément : un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention.
- Les centres de secours (CS) qui doivent assurer au minimum et simultanément : un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention.
- Les centres de première intervention (CPI) qui doivent au minimum assurer un départ en intervention.

3.1 Le fonctionnement des SDIS

Nous nous intéresserons tout d'abord au fonctionnement du service, c'est-à-dire à la départementalisation mise en place pour ce service et au règlement opérationnel. Nous verrons ensuite les spécificités du service.

3.1.1 La départementalisation

Le SDIS est une organisation issue de la loi du 3 mai 1996 qui institue une nouvelle organisation des services de secours avec l'établissement de SDACR (Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques). Les SDIS sont dirigés par un officier supérieur de sapeurs-pompiers et sont placés sous une double autorité :

- Celle du Préfet pour l'activité opérationnelle, la prévention et la formation.
- Celle du Président du Conseil d'Administration et de ses administrateurs pour la gestion administrative et financière : aspect gestion des moyens, ressources humaines, bâtiments, véhicules, c'est une gestion à travers un conseil d'administration.

La Départementalisation des Services de Secours a permis une meilleure gestion des Centres d'Incendie et de Secours et une mutualisation des moyens. Les SDIS sont ainsi chargés d'analyser les risques et de mettre en place les moyens de secours. C'est le SDIS qui organise l'activité de l'ensemble des centres de sapeurs-pompiers du département.

Les SDIS sont classés en cinq catégories, en application de l'article R 1424-1-1 du CGCT, selon les critères suivants (Les statistiques des services d'incendie et de secours, DGSCGC, 2012) : la population du département établie par l'INSEE, les contributions, participations et subventions ordinaires selon le dernier compte de gestion connu, l'effectif de sapeurs-pompiers du département au premier janvier de l'année considérée. Les critères de classement sont les suivants (Tableau 18) :

Poi nts	Population en milliers d'habitants	Contributions, participations et subventions en M€	Sapeurs-pompiers professionnels	Sapeurs-pompiers volontaires
1	Moins de 100	Moins de 4,5	Moins de 100	Moins de 200
2	De 100 à moins de 150	De 4,5 à moins de 6	De 100 à moins de 200	De 200 à moins de 400
3	De 150 à moins de 200	De 6 à moins de 7,5	De 200 à moins de 350	De 400 à moins de 700
4	De 200 à moins de 250	De 7,5 à moins de 10,5	De 350 à moins de 500	De 700 à moins de 1000
5	De 250 à moins de 300	De 10,5 à moins de 13,5	De 500 à moins de 750	De 1000 à moins de 1500
6	De 300 à moins de 400	De 13,5 à moins de 17	De 750 à moins de 950	De 1500 à moins de 1900
7	De 400 à moins de 500	De 17 à moins de 21,5	De 950 à moins de 1200	De 1900 à moins de 2400
8	De 500 à moins de 600	De 21,5 à moins de 26	1200 et plus	2400 et plus
9	De 600 à moins de 750	De 26 à moins de 30,5		
10	De 750 à moins de 900	De 30,5 à moins de 36,5		
11	De 900 à moins de 1100	De 36,5 à moins de 42,5		
12	De 1100 à moins de 1300	De 42,5 à moins de 49		
13	De 1300 à moins de 1500	De 49 à moins de 56		
14	De 1500 à moins de 1700	De 56 à moins de 66		
15	De 1700 à moins de 2000	De 66 à moins de 76		
16	2000 et plus	76 et plus		

Le Classement est le suivant : 1ère catégorie pour un total d'au moins 36 points, 2ème catégorie pour un total d'au moins 28 points, 3ème catégorie pour un total d'au moins 22 points, 4ème catégorie pour un total d'au moins 15 points et 5ème catégorie pour un total de moins de 15 points.

Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, DGSCGC, 2012.

Les SDIS du Nord et du Pas-de-Calais sont tous deux de première catégorie avec pour données (tableau 19):

N°	Département	Population	Contribution en M €	Sapeurs- pompiers professionnels	Sapeurs- pompiers volontaires
59	Nord	2 607 476	176,91	2217	3778
62	Pas-de-Calais	1 481 603	93,71	1136	3138

Source : (Les statistiques des services d'incendie et de secours, DGSCGC, 2012)

3.1.2 Le règlement opérationnel

Le règlement opérationnel est un document qui précise les principes et les règles de la mise en œuvre opérationnelle des différentes missions des services d'incendie et de secours. Il est élaboré sous l'autorité du préfet, après avis d'un comité technique départemental, de la Commission administrative et technique des services d'incendie et de secours et du conseil d'administration (Site Pompiers.fr). Le règlement doit également fixer l'effectif minimal et les

matériels nécessaires aux différentes missions en respectant les conditions suivantes (Site Pompiers.fr) :

- Au minimum un engin pompe-tonne et six à huit sapeurs-pompiers pour les missions de lutte contre les incendies.
- Au minimum un véhicule de secours aux asphyxiés et blessés et trois ou quatre sapeurs-pompiers pour les missions de secours d'urgence aux personnes.
- Au minimum deux sapeurs-pompiers doivent mettre en œuvre les moyens pour les autres missions.

3.1.3 Les spécificités du service

En France, une grande particularité du service réside dans l'organisation du service qui est ainsi composé (Les statistiques des services d'incendie et de secours, DGSCGC, 2012) :

- Des pompiers militaires qui représentent 5% des sapeurs-pompiers. Ils officient à Paris et à Marseille.
- 16% de pompiers professionnels qui sont des fonctionnaires des collectivités territoriales. Ils sont recrutés par concours, organisés au niveau départemental par les SDIS pour les sapeurs de 2^{ème} classe et au niveau national par la DGSCGC pour les lieutenants.
- 79% de pompiers volontaires : ce sont des citoyens ordinaires qui exercent une autre profession mais qui ont choisi de mettre à disposition du service une partie de leur temps. Pour être pompier volontaire, il faut avoir une disponibilité suffisante pour pouvoir répondre aux besoins d'intervention du centre de secours dont ces pompiers dépendent. Ces volontaires suivent des formations afin d'être en mesure de réaliser tous les types de missions qui incombent aux services d'incendie et de secours. Le volontariat représente une part importante du service, il doit donc impérativement demeurer. Par exemple, pour les secteurs où il n'y a pas beaucoup d'intervention, où un professionnel serait inutile, on ne compte que sur les volontaires mais ils restent cependant une ressource volatile. Le service doit donc faire en sorte de conserver ces volontaires et d'attirer les jeunes en valorisant leur travail. Lorsqu'ils ont accompli au minimum 20 ans de service, les pompiers volontaires perçoivent une indemnité et une « prestation de retraite ».

Les centres d'incendie et de secours fonctionnent sur deux systèmes d'intervention. Le premier est le système de garde (24h/24) : ce sont des personnels qui sont dans le centre et qui sont susceptibles de partir immédiatement en intervention. Les sapeurs-pompiers professionnels ne font que des gardes. Le second est le système d'astreinte : ce sont des personnels qui ne sont pas présents dans le centre mais qui sont susceptibles de partir en intervention dans un délai fixé par le règlement opérationnel.

Une autre spécificité du service tient dans la nature des interventions. En effet, quand les personnes appellent les pompiers, c'est en général quand ils se sentent en détresse ou confronter à un problème qu'ils ne savent pas régler. Ils souhaitent donc que les secours

interviennent le plus rapidement possible. Le service se doit donc d'être en mesure d'arriver le plus vite possible sur les lieux avec les bons moyens et être en capacité de répondre au problème spécifique des personnes concernées, tout en ayant conscience que le problème paraît toujours plus importants pour les personnes concernées.

3.2 Le financement du service

Les SDIS sont principalement financés par le Conseil général dont dépend le département. Le service est donc en partie financé par les citoyens (par les impôts). La deuxième ressource principale est celle des communes et des EPCI. Les SDIS perçoivent également d'autres recettes :

- Un Fonds d'aide à l'investissement alloué par l'État pour des réalisations particulières.
- Des rentrées d'argent par des interventions payantes. Le service est payé lorsqu'il intervient pour des actions qui ne font pas partie du travail des sapeurs-pompiers, c'est-à-dire des missions non obligatoires. Ces interventions sont toutefois rares car en général, le SDIS réoriente les personnes vers les bons services. C'est, par exemple, le cas pour le service de sécurité pendant les manifestations, il y a des conventions avec les collectivités concernées. C'est donc un service facturé.
- Des recettes provenant de l'ARS (Agence Régionale de Santé) : pour les services de santé, s'il y a urgence alors cela relève des missions des sapeurs-pompiers. Ce n'est toutefois pas le cas pour les missions non urgentes. Ainsi le SDIS peut être amené à faire du transport de personnes non urgentes car des carences d'autres secteurs sont constatées (hôpital, secteur privé, ambulances...). Mais dans la mesure où ce n'est normalement pas du ressort du SDIS, c'est l'ARS qui paye l'intervention.
- Participation financière des sociétés d'autoroute : le SDIS est payé pour les interventions sur les autoroutes concédées. Pour la région Nord-Pas-de-Calais, c'est le groupe SANEF qui rembourse les interventions sur ces autoroutes.
- Des conventions avec différents partenaires tels que la région Nord-Pas-de-Calais pour des actions de prévention et de sécurité dans les lycées ou Eurotunnel pour le SDIS du Pas-de-Calais dans le cadre d'actions de prévention et de sécurité incendie sur le site d'Eurotunnel.

La loi oblige le SDIS à conventionner avec le département pour maîtriser l'évolution financière mais aussi à mener d'autres actions telles que la mutualisation pour optimiser la dépense publique : des actions en achat public (achat groupé) pour faire des économies, avoir des tarifs intéressants, des conditions auprès des fournisseurs. Toutefois, selon les personnes interrogées, le coût ne doit pas être un vecteur de choix car si du matériel est nécessaire pour assurer la sécurité alors il doit être acheté peu importe le coût.

Les dépenses des SDIS se scindent en deux types : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement comprennent les frais de personnels (rémunérations, charges sociales et indemnités (vacations) versées aux SPV), les frais de gestion, la dotation aux amortissements et le remboursement de la dette. Les dépenses

d'investissement regroupent les acquisitions de véhicules opérationnels, l'acquisition de matériel et mobilier (matériel incendie et secours, atelier, matériel informatique et de transmissions...), la construction ou la réhabilitation de plusieurs CIS...

3.3 Les produits directs

Les missions du SDIS peuvent s'articuler autour de trois grandes fonctions : l'opération (c'est-à-dire les interventions), la prévention et la prévision.

3.3.1 Les interventions

Nous décrivons dans cette section les différentes missions des SDIS ainsi que toutes les unités dont se compose le service.

a) Les différentes missions

Les SDIS interviennent pour de nombreuses missions qui sont classées dans les catégories suivantes : les incendies, les accidents de circulation, le secours à personne, les risques technologiques et les opérations diverses. On peut classer ces différentes missions dans le tableau suivant (tableau 20) :

Incendies qui représentent 7% des interventions	Feux d'habitations, Feux d'ERP avec locaux à sommeil, Feux d'ERP sans locaux à sommeil, feux d'entrepôts et locaux industriels, feux de locaux artisanaux, feux de locaux agricoles, feux sur voie publique, feux de véhicules, feux de végétations et autres feux
Accidents de circulation (7% des interventions)	Accidents routiers, accidents ferroviaires, accidents aériens, accidents de navigation, accidents de téléportage
Secours à personne (Secours à victime et aides à personne qui représentent respectivement 69% et 4%)	Accidents sur lieux de travail, accidents à domicile, accidents liés à une activité sportive, accidents sur voie, lieux publics ou assimilés, secours en montagne, malaises ou maladies sur lieux de travail, malaises ou maladies à domicile (situation de carence), malaises liés à une activité sportive, malaises sur voie, lieux publics ou assimilés, autolyses, secours en eaux intérieures ou piscines, secours en mer, intoxications, autres secours à victime, relevage de personnes, recherche de personnes
Risques technologiques (1% des interventions)	Fuites et odeurs de gaz, autres odeurs que le gaz, faits dus à l'électricité, pollutions et contaminations, autres risques technologiques
Opérations diverses (dont protection des biens), 8% d'opérations diverses et 4% de protection des biens	Fuites d'eau, inondations, ouvertures de portes, recherches et récupération d'objets, bruits suspects, fausses alertes, faits d'animaux et hyménoptères, dégagements de voie publique, nettoyages de voie publique, éboulements, déposes d'objets, piquets de sécurité, surveillances, engins explosifs, autres opérations diverses

Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, DGSCGC, 2012.

Les sapeurs-pompiers sont « le seul corps de sécurité civile français apte à combattre les incendies » (Site Pompiers.fr). De ce fait, le feu est une priorité pour les pompiers bien qu'il ne représente que 7% des interventions des pompiers.

Comme déjà dit précédemment, tous les secours des SDIS doivent normalement être déclenchés par une urgence. Cependant les sapeurs-pompiers interviennent quand même pour des interventions non urgentes, lorsqu'il y a défaillance des autres services, car, dans ce cas, les personnes n'ont d'autres recours que de se tourner vers les pompiers. En général, pour les missions qui ne font pas partie du ressort des pompiers, le service redirige les personnes vers les services concernés. Les missions du ressort des pompiers peuvent dépendre selon le contexte. Par exemple, pour un ascenseur bloqué, le SDIS peut intervenir s'il y a quelqu'un dedans. De même, pour les nids de guêpes, le service intervient si c'est dangereux (si c'est dans la maison).

Dans le cadre des différentes missions évoquées précédemment, des actions complémentaires peuvent être effectuées par les pompiers. Ainsi, lorsque les pompiers interviennent, un des points essentiels est de savoir s'il y a des victimes car les actions seront différentes s'il y a, ou non, des victimes potentielles. C'est par exemple le cas pour les incendies, les interventions seront différentes s'il y a, ou non, des personnes dans l'établissement en feu. Les pompiers doivent donc avoir une bonne évaluation des conditions d'intervention. Ils doivent prendre en compte les conditions de circulation, prévoir les risques d'embouteillage, s'assurer que les victimes partent au bon endroit... Un autre élément à considérer est le contexte social car la misère sociale peut entraîner de l'agressivité et les pompiers doivent être en mesure de gérer ces problèmes. Il faut aussi prendre en compte la victime et les conditions de l'accident : les pompiers doivent bien évidemment s'occuper de la victime mais parfois ils doivent aussi calmer les personnes présentes, comme la famille qui s'inquiète par exemple.

b) Le service de santé et de secours médical

Les personnels des Services de Santé et de Secours Médical (SSSM) sont des sapeurs-pompiers qui interviennent aux côtés des autres sapeurs-pompiers « en leur apportant leurs compétences spécifiques et leurs savoir-faire sur les interventions » (Site SDIS62.fr). On peut ainsi trouver des interventions médicalisées, paramédicalisées, médico-psychologiques, vétérinaires... En 2011, 184 855 interventions ont été faites par le SSSM dont 42 918 ont été protocolisées (par exemple des protocoles « arrêt cardiaque » ou « prise en charge de la douleur »). Les interventions peuvent être faites au profit de la population ou au profit des sapeurs-pompiers. Il peut également y avoir des interventions vétérinaires pour des animaux dangereux ou des animaux en danger.

Le SSSM se charge aussi de faire passer les visites d'aptitude pour le recrutement, pour le maintien en activité ainsi que pour les jeunes sapeurs-pompiers. Ils s'occupent également de la gestion des matériels médicaux, des consommables pharmaceutiques, de la formation, des recyclages en matière de secourisme...

Le SSSM des SDIS comprend principalement des sapeurs-pompiers volontaires (95,1% des effectifs des SSSM au niveau national), seuls 4,5% sont professionnels et 0,4% sont contractuels. Parmi les personnels du SSSM, on trouve des médecins, des vétérinaires, des pharmaciens, des infirmiers, des psychologues, des logisticiens, des secrétaires... Ils sont dirigés par un Médecin Chef départemental.

c) Les unités spécialisées

Les unités spécialisées interviennent en complément des secours traditionnels. Elles sont composées de sapeurs-pompiers spécialisés dans des risques particuliers.

* Le Groupe de Reconnaissance et d'Intervention en Milieu Périlleux (GRIMP)

Le GRIMP intervient en matière de reconnaissance et de sauvetage dans les milieux naturels et artificiels lorsque l'accès aux personnes est particulièrement difficile et que les moyens traditionnels des sapeurs-pompiers sont insuffisants, inadaptés ou trop risqués. Ils interviennent donc dans des lieux très difficiles d'accès tels que des puits, des grottes, des ravins... qui demandent des techniques et savoir-faire particuliers.

* Le Sauvetage Déblaiement (SD)

Ces équipes interviennent en matière de sauvetage et de sécurisation des sites en milieux effondrés, telles que des recherches en décombres, lorsque les moyens traditionnels des sapeurs-pompiers sont insuffisants, inadaptés ou trop risqués. Ces interventions concernent aussi bien de l'étalement de façade (accidents de la route, mouvements de terrains) que des interventions d'envergures (effondrements de bâtiments, tornades...).

* Les équipes cynotechniques

Ces équipes sont spécialisées en recherche dans les décombres dus à des tremblements de terre, des effondrements... et en recherche de personnes disparues ou égarées (pistage) grâce à l'intervention de chiens. Ces équipes sont un complément indispensable des équipes de sauvetage déblaiement pour la recherche de personnes ensevelies car les chiens sont capables de détecter et de localiser des victimes inconscientes alors que les techniques d'écoute des sauveteurs déblayeurs ne permettent de localiser que des personnes conscientes qui se manifestent (en criant, en faisant du bruit...).

* Les unités risques technologiques, chimiques et radiologiques

Ces unités interviennent lors d'incendies industriels, de pollution, d'accidents chimiques, d'incidents ou d'accidents mettant en cause des produits radioactifs. Par exemple, on peut avoir comme interventions (Site SDIS59.fr) : des fuites ou des déversements accidentels de produits chimiques dus à des accidents de transports (routiers, ferroviaires, maritimes...), des

feux industriels, des actes malveillants, des évaluations de risques suite à des dispersions de nuage potentiellement toxique, des intoxications, des pollutions de l'air, des pollutions des sols par hydrocarbures, des explosions... qui nécessitent des actions de reconnaissance, de dépollution, de décontamination...

* Les unités nautiques

Ces unités interviennent surtout pour des missions de sauvetage, d'assistance et de recherche diverse (véhicule, personne...).

L'unité nautique du Pas-de-Calais comprend quatre branches (site SDIS62.fr) :

- L'unité de sauvetage côtier qui intervient sur tout le littoral.
- L'unité de sauvetage aquatique en eaux intérieures qui intervient dans les cours d'eau et plans d'eau du département
- L'unité de plongée subaquatique qui intervient pour les missions de sauvetage, d'identification de véhicules immergés ou de recherches de corps.
- L'unité de sauvetage hélicoptéré qui intervient sur le littoral à l'aide d'un hélicoptère de la sécurité civile.

* Le Groupe de Recherche et d'Evacuation en Milieu Souterrain (GREMS)

C'est une spécialité propre du Nord qui est composée de sapeurs-pompier qui interviennent en site souterrain et qui assurent les opérations relatives à la reconnaissance, l'assistance médicale, l'exploitation des transmissions, l'assistance logistique et l'évacuation de victimes.

On peut également trouver d'autres unités spécialisées selon les départements, tels que des groupes « montagne », des unités de lutte contre les feux de navire...

d) Les CTA et le CODIS

Les Centres de Traitement de l'Alerte sont chargés de réceptionner les appels d'urgence provenant du 112 et du 18 et, après une analyse de la situation, de déployer dans les meilleurs délais les secours les mieux adaptés, à savoir les moyens humains et matériels disponibles les plus adaptés dans les CIS du SDIS. Les CTA doivent toujours être opérationnels, s'il y a un appel, il faut impérativement que quelqu'un réponde. Les CTA sont en liaison directe et continue avec le Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) qui est légalement unique sur le département. Le CODIS veille 24 heures sur 24 et a pour mission principale la coordination des opérations de secours. Il doit également informer l'Etat-major et les autorités de tutelle, prévoir les renforts si besoin (appel du SAMU en complément pour les malaises cardiaques par exemple), mettre en œuvre les plans de secours et gérer les opérations de grande ampleur (Site SDIS62.fr).

Les CTA doivent traiter les appels afin de déterminer si l'appel concerne bien les missions des sapeurs-pompier ou non. Si l'appel ne concerne pas le SDIS alors il est réacheminé vers le

bon service (SAMU, police, gendarmerie...). Si l'appel concerne bien les sapeurs-pompiers alors l'opérateur doit déterminer le degré d'urgence de l'intervention. Si c'est urgent, l'opérateur doit immédiatement demander le lieu afin d'intervenir au plus vite. En règle générale, les opérateurs doivent prendre les informations suivantes :

- La nature de l'intervention : incendie, malaise, accident...
- L'adresse de l'intervention. Par exemple sur l'autoroute, il faut préciser le numéro de l'autoroute, le sens de circulation, le point kilométrique ou le numéro de la borne d'appel.
- Le nombre de personnes blessées ou impliquées.
- Les risques complémentaires : maison mitoyenne, proximité d'une entreprise pour un incendie, antécédents médicaux pour un malaise, risque de sur-accident sur la voie publique...
- L'accès au lieu de l'accident : est-ce un accès complexe, entravé par des travaux, foire, marché...
- Le numéro de téléphone de la personne qui appelle : obligatoire, en cas de difficulté pour trouver le lieu.

Le service peut parfois prendre des compléments d'information afin de déterminer les meilleurs moyens à mettre en œuvre. Par exemple, lors des entretiens, il a été évoqué qu'il fallait distinguer les milieux urbains et ruraux. En effet, en général, pour les personnes en milieu urbain, tout accident ou incident a tendance à être grave alors qu'en milieu rural, les personnes minimisent les conséquences alors que c'est peut-être grave. C'est à l'opérateur d'évaluer les risques. Les opérateurs doivent également prendre en compte la détresse des personnes au moment de l'appel en les réconfortant si besoin et en leur indiquant les démarches mises en œuvre.

e) Le service juridique et le service contentieux

Le service juridique a pour missions de préparer les notes juridiques, de rédiger et de relire les actes, les marchés, les conventions... Il a également en charge la gestion et le suivi d'une partie des assurances du SDIS. Il est chargé d'instruire les dossiers contentieux et précontentieux du SDIS.

C'est un service qui amène des éléments pour défendre les pompiers, qui montre les moyens engagés si le service est reconnu non performant. L'efficacité est importante, le service se doit d'éviter les contentieux qui pourraient impacter le budget. C'est un établissement public, le SDIS dispose donc d'une assurance qui couvre les problèmes. Toutefois, si l'assurance montre que le service n'a pas été performant alors l'assurance fait payer le SDIS.

f) Les jeunes sapeurs-pompiers

Les SDIS organisent des activités en faveur des jeunes de 11 à 18 ans qui peuvent y participer chaque mercredi et/ou samedi. Ces activités sont animées et encadrées par des moniteurs sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Elles permettent « de s'initier au secourisme

et à la lutte contre l'incendie, mais aussi d'acquérir discipline et civisme. On peut y pratiquer le sport, parfois la musique et participer à des manœuvres, des rassemblements et des compétitions » (Site Pompiers.fr).

3.3.2 La prévention

Le SDIS assure le contrôle des mesures édictées par le règlement en vigueur visant à prévenir les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public (ERP) et dans les Immeubles de Grande Hauteur (IGH). La prévention vise donc à permettre l'évacuation des personnes en danger, de limiter les risques d'éclosion et de propagation d'incendie et de faciliter l'intervention des secours (Site SDIS62.fr).

Le SDIS intervient à tous les niveaux d'un projet de construction. Les sapeurs-pompiers préventionnistes sont consultés par les maîtres d'œuvre ou les architectes qui veulent s'assurer de l'intégration des normes de sécurité à leur projet. Ils émettent des avis techniques sur les projets présentés par les services instructeurs pour ce qui concerne les habitations collectives et les établissements industriels. Ils étudient les dossiers avant construction des ERP, en intégrant notamment l'accès des secours, la stabilité au feu...

3.3.3 La prévision

La prévision concerne l'ensemble des travaux, études et analyses des risques de toute nature qui visent à réduire leur survenance et leurs effets. Le but est d'apporter un maximum d'informations aux sapeurs-pompiers qui seront amenés à intervenir sur les différents sinistres afin d'optimiser l'efficacité des services d'incendie et de secours dans la lutte contre les sinistres et la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Ce service fournit donc des renseignements par anticipation aux services opérationnels et des conseils techniques.

Les missions de prévision comprennent notamment la réalisation des plans d'intervention sur les installations classées, l'actualisation des bases de données, la gestion et le contrôle des réseaux hydrauliques, des points d'eau (bouches, poteaux d'incendie et points d'eau naturels ou artificiels), la réalisation d'exercices de mise en œuvre des moyens opérationnels ainsi que les actions de planification des plans de secours (type plan Rouge, ORSEC...).

3.4 Les produits indirects

Il est très difficile de déterminer quelles sont les conséquences du service à long terme. Il est en effet très complexe d'estimer ce qui aurait pu se passer si le service d'incendie et de secours n'était pas intervenu. Il paraît improbable d'évaluer ce que le service a permis de gagner à la société. Combien a-t-on économisé en éteignant un feu ? En sauvant une personne de la mort ? Combien d'argent économisé ?

Nous pouvons toutefois quand même mettre en évidence des effets à long terme du service. Le service permet tout d'abord d'éviter de nombreux dégâts matériels. Ainsi, par exemple, en éteignant un incendie et en intervenant rapidement, les SDIS permettent de sauver des habitations (les habitations voisines du sinistre par exemple), les voitures stationnées près du sinistre, les biens dans la maison... Le sauvetage des biens permet de faire en sorte qu'il y ait le moins de dégâts aux biens propres des personnes concernées par le sinistre mais aussi aux biens des personnes voisines. Le service permet aussi un gain à la société où, dans la mesure où les incendies sont maîtrisés, ce sont des bâtiments préservés.

Les interventions des SDIS auront également des conséquences sur la population. Tout d'abord en intervenant, le SDIS peut sauver des vies. Nous avons vu effectivement que la plupart des interventions des SDIS concerne l'aide aux victimes et le secours à personne. De même, en intervenant pour les incendies, les attaques d'animaux, les accidents de circulation, les sapeurs-pompiers peuvent sauver des vies. De plus, en intervenant rapidement sur les différents sinistres, les sapeurs-pompiers peuvent permettre d'éviter des hospitalisations, des séquelles non mortelles aux personnes impliquées...

Les mesures de prévention et de prévision menées par les SDIS permettent d'éviter des catastrophes. Par exemple, en intervenant sur les projets de construction et en y intégrant les normes de sécurité, des incendies peuvent être évités. De même, dans les ERP, si un incident se produit, les conséquences seront réduites car dans le plan de construction, il a été intégré l'accès des secours, le désenfumage, la stabilité au feu... Le service aura donc aussi des effets sur l'environnement. En effet, si le service est performant en prévention des risques, cela permet d'éviter des sinistres et donc les conséquences directes sur l'environnement (par exemple, il n'y a pas de pollution si une usine ne brûle pas).

De même, les unités risques technologiques, chimiques et radiologiques en intervenant permettent de réduire ou d'éviter les pollutions et les contaminations. C'est par exemple le cas pour les interventions lors de déversements de produits chimiques, d'explosions... Ces interventions permettent donc d'éviter des maladies, des problèmes respiratoires, des problèmes de peaux...

3.5 Les indicateurs utilisés

Le service fait l'objet chaque année de statistiques établies par la DGSCGC et chaque département doit fournir un SDACR. Nous verrons que d'autres indicateurs sont également utilisés. Puis nous verrons l'exemple de la direction générale du contrôle interne mise en place dans le SDIS du Nord.

3.5.1 Les statistiques des services d'incendie et de secours

Chaque année, la DGSCGC établit des statistiques annuelles sur les services d'incendie et de secours. On trouve dans ce document de nombreuses données, concernant le service, articulées autour de quatre axes : les actions, les personnels, l'organisation et les moyens. Enfin une cinquième partie est consacrée aux Indicateurs Nationaux des services d'Incendie et de secours (INSIS).

Dans la partie sur les actions, on trouve les renseignements suivants :

- Bilan du nombre d'interventions et leur répartition des interventions par nature, à savoir aides à personne, secours à victime, accidents de circulation, risques technologiques, protection des biens, incendies et les opérations diverses.
- Durée des interventions qui sont déclinées en termes de sollicitation des effectifs (durée en hommes.heure).
- Nombre d'interventions par jour.
- Nombre d'interventions pour 100 000 habitants.
- Détail des interventions des sapeurs-pompiers : les différentes interventions ont déjà été citées précédemment dans la partie sur les différentes missions.
- Interventions du Service de Santé et de Secours Médical (SSSM) : Nombre total d'interventions et répartition des interventions par type et par catégorie.
- Soutien sanitaire en intervention.
- Les sapeurs-pompiers agressés pour 100 000 heures d'intervention.
- Les victimes : répartition des victimes non sapeurs-pompiers (y compris les personnes sans traumatisme physique mais prises en charge par les sapeurs-pompiers lors des interventions) par nature d'interventions et la variation du nombre de ces victimes.
- Solidarité interdépartementale.

La partie sur les personnels comprend les indications suivantes : les effectifs de sapeurs-pompiers par statut et leur évolution, la répartition par catégorie de département, les sapeurs-pompiers pour 100 000 habitants, répartition des effectifs par grade (officiers, sous-officiers, caporaux, sapeurs, colonel, Commandant...), sécurité et santé au travail c'est-à-dire les circonstances des accidents des sapeurs-pompiers, les indisponibilités des SPP, les décès en service et la pyramide des âges. On trouve dans cette catégorie des renseignements complémentaires sur certains personnels particuliers, à savoir les SPV (leur part dans les effectifs, leur taux d'intégration...), les personnels féminins, les jeunes sapeurs-pompiers et les personnels non sapeur-pompier. Enfin, il est donné des précisions sur le SSSM telles que leur répartition par statut et par métier, le bilan des visites d'aptitude...

La partie sur l'organisation des services d'incendie et de secours fait référence au maillage territorial, aux comités hygiène et sécurité (nombre de réunions par an), au régime de travail (potentiel opérationnel journalier pour 100 000 habitants de jour et de nuit, répartition jour/nuit par statut...), à la réception des appels (organisation, volumes d'appels...), à la couverture ANTARES, à la formation (moyens, durée moyenne...), aux qualifications, à la

prévention et à la couverture NRBC c'est-à-dire nucléaire, radiologique, bactériologique, chimique et explosion.

Dans la partie consacrée aux moyens, on trouve les données suivantes : l'équivalent habitant défendu qui permet de prendre en compte les durées de trajet (population DGF multiplié par la surface du département, le tout rapporté par la moyenne des surfaces des départements), la surface forestière (km²) défendue par un CCF, l'armement moyen des SIS, les moyens SSSM (véhicules spécifiques d'intervention, moyens financiers et autres moyens), l'achats des matériels, la répartition des dépenses des SDIS, les moyens financiers et les coûts des SDIS par habitants.

Enfin, ce dossier comporte une partie sur les INSIS qui « valorisent la gestion et la performance des SIS tout en apportant, au plan national, un outil de pilotage et de mise en cohérence » (Les statistiques des services d'incendie et de secours, Direction de la sécurité civile, 2010). Ces indicateurs sont construits en s'inspirant de ceux mis en place dans le cadre de la LOLF et en s'inscrivant dans la Loi de Finances Initiale 2007 (article 129) qui déclare que : « Le document de politique transversale sur la sécurité civile, prévu au 4° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national ».

Le rapport présente ainsi des indicateurs se rapportant à la qualité d'exécution et à la réalisation des missions, à l'optimisation de l'emploi des SPP et PATS, à l'optimisation de l'activité du volontariat, à l'optimisation et à la lisibilité des coûts et financements (tableau 21).

	Indicateurs	Objectif	Définition
Qualité d'exécution et réalisation des missions	Délai moyen de traitement de l'alerte	Evaluer le délai moyen de traitement d'un appel	Délai s'écoulant entre le décroché au CTA-CODIS et le transfert au CIS concerné (ou CRRASAMU ou autre service) : décroché + écoute / analyse + décision / ordre
	Délai moyen d'intervention sur zone	Connaître le temps de couverture moyen par type d'intervention	Délai entre la diffusion de l'alerte et l'arrivée du 1 ^{er} véhicule
	Protection de l'environnement - feux de forêts	Connaître le pourcentage de feux éteints avant d'avoir atteint 5 hectares	$\frac{\text{Feux de forêts inférieurs à 5 hectares}}{\text{Total feux de forêts}}$
	Taux de victimes prises en charge suite à l'intervention des sapeurs-pompier	Connaître le pourcentage de la population secourue par les sapeurs-pompier.	Nombre de personnes transportées vers un établissement de soins / population DGF
	Taux de formation	Connaître l'effort de formation des SDIS	Pour les PATS : $\frac{\text{Nombre total de jours de formation}}{\text{Nombre de PATS}}$ Pour les SPP : $\frac{(\text{Nombre total d'heures de formation}/1607h)}{\text{Nombre de SPP}}$ Pour les SPV : $\frac{\text{Nombre d'heures de formation des SPV}}{\text{Nombre d'heures d'activité des SPV}}$
Optimisation de l'emploi des SPP et PATS	Potentiel opérationnel de garde des SPP	Connaître le pourcentage de SPP mobilisable et la capacité de réaction	$\frac{\text{SPP de garde par 24h (ou équivalent)}}{\text{Nombre de SPP}}$
	Taux d'encadrement de soutien	Connaître la part de soutien à l'opérationnel	$\frac{\text{Effectif affecté aux missions de soutien}}{\text{effectif total (SPP, SPV, SSSM, VSC, PATS)}}$
	Taux de sollicitation opérationnel du SSSM	Connaître le degré d'implication du SSSM dans l'activité relevant du secours à victime ou des accidents de circulation	Interventions avec un membre du SSSM / interventions secours à victime et accidents de circulation.
	Taux d'absence théorique	Connaître l'absentéisme santé (risques professionnels et maladies).	$(\text{Nombre de jour d'arrêt de travail} \times 5 \times 100) / (\text{effectif} \times 1607)$

Optimisation de l'activité du volontariat	Taux d'engagement des SPV sur intervention	Connaître le degré d'implication des SPV dans les missions à caractère opérationnel.	Nombre d'heures.hommes cumulées en intervention pour les SPV / Nombre d'heures.hommes cumulées en intervention
	Fidélisation des SPV	Connaître la capacité du SDIS à fidéliser ses SPV	Durée moyenne d'engagement des SPV en activité
	Indice de fréquence	Connaître la fréquence des accidents imputables au service	$\frac{1000 \times \text{Nombre d'accidents de SPV avec arrêt}}{\text{effectif total SPV}}$
	Durée moyenne d'arrêt de travail	Estimer la gravité des accidents de service	$\frac{\text{Durée d'arrêt de travail des SPV}}{\text{Nombre d'accidents de SPV avec arrêt}}$
Optimisation et lisibilité des coûts et financements	Coût des SDIS par habitant	Estimer les dépenses réelles totales par habitant	(Dépenses de fonctionnement + dépenses d'investissement)/Nombre d'habitant
	Rigidité des charges	Connaître la marge de manœuvre des SDIS	(Charges de personnel + contributions obligatoires et participations + charges d'intérêt) / produits de fonctionnements réels
	Coefficient d'autofinancement courant	Connaître la marge de manœuvre des SDIS pour le financement en propre de leurs investissements	(Charges de fonctionnements réelles + remboursements en capital d'emprunts) / produits de fonctionnement réels
	Taux d'exécution des investissements	Connaître la part des investissements réalisés dans l'année	$\frac{\text{Dépenses d'investissement au CG}}{\text{Dépenses d'investissement au BP}}$
	Annuité de la dette rapportée aux produits de fonctionnement	Connaître le poids de la dette	(Charges d'intérêts + remboursement en capital des dettes bancaires et assimilées) / produits de fonctionnement réels

Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, Direction de la sécurité civile, 2010

Les indicateurs de délai moyen de traitement de l'alerte et délai moyen d'intervention sur zone sont des indicateurs importants car ils permettent de savoir si les délais d'interventions sont respectés et si les secours arrivent sur les lieux d'intervention dans un temps respectable. Le service a en effet une obligation de moyens. Ils permettent également de comparer les départements de même catégorie entre eux et permettent ainsi aux SDIS de se situer par rapport aux autres. Toutefois ces indicateurs ne donnent pas d'indication sur le qualitatif, sur

les moyens mis en œuvre dans ces interventions : on ne sait pas le nombre de sapeurs-pompier mobilisés, ni si les secours sont arrivés avec le bon matériel, les bonnes compétences (par exemple si nécessité d'une personne du SSSM)... On ne sait pas si les sapeurs-pompier ont eu les bons gestes techniques, s'ils ont pris en compte la détresse des personnes impliquées dans le sinistre...

L'indicateur protection de l'environnement-feux de forêts permet de connaître le pourcentage de feux éteints avant d'avoir atteint 5 hectares, surface en dessous de laquelle l'impact sur l'environnement reste limité (sauf en cas d'incendies répétés). Cet indicateur permet donc de donner des indications sur l'effet à long terme du service sur l'environnement. On constate qu'en France, 90% des feux de forêt (selon un échantillon de 64 SDIS sur 98) sont éteints avant qu'ils aient détruit plus de 5 hectares. Le service a donc bien un impact sur l'environnement.

Le taux de victimes prises en charge suite à l'intervention des sapeurs-pompier doit être considéré avec prudence. En effet, ce taux pourrait être gonflé artificiellement car il serait possible de prendre en charge des personnes alors que ce n'est pas utile ou que ce n'est pas du ressort des SDIS. Il ne faut pas que cet indicateur devienne une norme à respecter car il pourrait entraîner des effets pervers.

Le taux de formation permet de connaître l'effort de formation des SDIS mais il ne donne aucun renseignement sur le type de formation suivi ou sur leur utilité.

L'indicateur du potentiel opérationnel de garde des SPP permet de savoir si la garde a été assurée en nombre de sapeurs-pompier nécessaires, comme cela est défini dans le règlement opérationnel mais il ne donne pas d'indication sur les SPP présents, on ne sait pas si la qualification en grade et les compétences étaient suffisantes pour les différentes gardes.

Le taux de sollicitation opérationnel du SSSM indique les interventions où le personnel du SSSM est intervenu mais il ne précise pas le nombre d'agents intervenus dans chaque mission ni si leur présence a été utile ou non.

L'indicateur sur la fidélisation des SPV permet de connaître la durée moyenne d'engagement des SPV mais ne donne aucune précision sur la ou les raisons pour lesquelles les SPV choisissent de ne plus s'engager.

3.5.2 Le SDACR

Chaque département a l'obligation d'établir un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (arrêté du préfet). Il est rendu obligatoire par l'article L. 1424-7 du CGCT : « Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. ». Le SDACR doit donc permettre de faire des choix en matière d'acquisition de moyens et d'implantation des CIS à l'aide de grilles d'évaluation

nationales (Rapport d'information n° 33 (2012-2013) de M. Dominique de LEGGE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 octobre 2012).

Le SDACR est également un document d'analyse des risques du département (industriels, secours à personne, incendie...) et un document qui doit fournir la réponse à apporter à ces risques. Cela se décline par des moyens matériels (camions, bâtiments et position des centres de secours, hommes qui mettent en œuvre les moyens matériels...). Ce document fixe des objectifs de réponses en matière de temps d'intervention notamment. Ce sont des moyennes. Par exemple, le SDIS fixe comme objectif x minutes de réponse pour répondre à tel risque. Le SDACR est un document qui doit être fait régulièrement car la situation géographique et démographique du département évolue en continue, ce qui implique que le risque évolue.

Afin de le réaliser, le SDAC est complété dans chaque département par un règlement opérationnel qui fixe le schéma d'organisation du service et qui définit la mise en œuvre opérationnelle : réception des appels, relation avec le SAMU, temps de garde, temps de repos, moyens à déployer pour chaque type de situation...

3.5.3 D'autres indicateurs possibles

D'autres indicateurs que ceux présentés dans le rapport statistique du DGSCGC peuvent être utilisés pour apprécier les SDIS. On peut par exemple évaluer le nombre de carences et leurs raisons. Le département se doit de répondre à tous les risques qui peuvent survenir sur le territoire. De ce fait, si un centre de secours a un problème (problème de personnel ou de camion qui ne démarre pas par exemple) alors il faut faire intervenir un autre centre de secours le plus proche possible. Il y a une mutualisation des moyens sur le département. L'objectif étant de baisser les carences car le service, même s'il n'y a pas d'obligation de résultats, a une obligation de moyens.

Les SDIS suivent aussi les accidents : nombre d'accidents et leurs causes. Il faut distinguer les accidents en intervention et hors intervention. D'après les entretiens, il ressort que la majorité des accidents surviennent hors intervention, c'est-à-dire à l'entraînement ou quand les sapeurs-pompiers font du sport.

Les SDIS évaluent les contentieux (nombre de contentieux) avec les personnes insatisfaites de la prestation, du délai... Le service décrypte alors la prestation concernée et auditionne les personnes (le chef d'agrès, le sapeur-pompier qui a pris l'engin...). Une inspection complète de l'intervention est réalisée. Pour les interventions importantes, le service fait un rapport et décrypte l'intervention : les points positifs, les points à améliorer, les points négatifs. On fait une demande d'amélioration par le retour d'expérience.

D'autres actions d'évaluations sont menées : par exemple un audit complet de la formation, le contrôle de l'utilisation de la carte carburant, des feuilles de routes annuelles, des inspections des centres d'intervention communaux...

Les SDIS ont des objectifs à atteindre dans l'année qui fluctuent en fonction du centre de secours (car il y a des CIS avec moins d'interventions). Il existe des objectifs communs par groupement et des objectifs particuliers pour chaque CIS. Les CIS sont ensuite inspectés pour

déterminer l'état d'avancement des objectifs. Une nouvelle feuille de route est ensuite établie avec les objectifs non atteints. Les CIS peuvent être soumis à des visites inopinées durant lesquelles l'aptitude opérationnelle du centre est contrôlée. On vérifie si la prévention a fait son travail correctement, on regarde le fonctionnement du CIS et sa capacité. On vérifie la caserne : la propreté, l'ordre, si la révision du matériel est faite, si les conditions d'interventions ont été évaluées (existence de nouvelles routes barrées, de nouveaux établissements, de nouveaux chantiers...). Une inspection sur la qualité des prestations peut aussi être faite : par exemple, « si vous intervenez pour un malaise, que faites-vous ? ». On vérifie aussi que le personnel connaît les matériels et le protocole.

3.5.4 La direction générale du contrôle interne dans le SDIS du Nord

Le SDIS du Nord a mis en place une direction générale du contrôle interne dont le but est de permettre à la Direction d'assurer un pilotage stratégique (avec des outils de pilotage et une meilleure connaissance des coûts), de mesurer la performance, d'avoir une gestion efficiente et de gérer les risques (après les avoir identifiés). Cette direction comprend 3 volets (3 missions qui sont liées) :

- Contrôle de gestion : « aide au pilotage et à la prise de décision, mesure et analyse des activités, des coûts et des résultats ».
- Audit interne (caractère ponctuel) : « mission d'évaluation ponctuelle des informations, des processus d'action et des systèmes d'organisation ou de production ».
- Inspection (caractère ponctuel) : « vérification du respect du dispositif de contrôle interne, intervient lorsque des dysfonctionnements ont été constatés » (Réunion de Direction du 14 décembre 2010, La Direction Générale du Contrôle Interne en questions...).

Ces missions sont liées car par exemple l'inspection peut retirer des éléments pour dire qu'il faut faire un audit qui permet d'améliorer l'efficacité d'un service ou d'un centre. Pour ce faire, les calculs de coûts (contrôle de gestion) sont des outils de l'audit. Cela englobe donc les trois volets.

La DGCI a pour but : la définition d'objectifs, la déclinaison des objectifs par l'ensemble des directeurs, la définition des règles, l'élaboration de procédures et l'instauration d'un contrôle des risques de toute nature. Ces actions sont menées afin d'assurer la conformité du service à l'ensemble des règles, de fournir un service efficace et sécurisé (maîtrise des risques notamment).

3.6 Les facteurs de performance

Comme pour les autres services, pour améliorer la performance des SDIS, on peut jouer sur les moyens techniques et humains, sur le côté relationnel et sur l'organisation du service. On peut citer quelques exemples de facteurs de performance :

- Les facteurs techniques : nombre de camions, nombre de bâtiments, nombre de centres de secours, localisation des centres de secours, état du matériel, nombre de révision du matériel, technologies utilisées en matière de circulation de l'information, centre d'appel et logiciels utilisés, nombre d'interventions réalisées, temps pour arriver sur les lieux des sinistres, équipements (des camions, alertes dans casernes...), état des équipements...
- Les facteurs humains : nombre de pompiers professionnels, nombre de pompiers volontaires, nombre de personnel du SSSM, nombre de personnel non sapeurs-pompiers, formations suivies par les pompiers, nombre d'entraînements suivis par les pompiers, qualification des pompiers, nombre de personnes dans les centres d'appel, capacité à gérer les problèmes, maîtrise des gestes techniques...
- Les facteurs relationnels : nombre de conseils donnés pour la construction de nouveaux bâtiments, prise en compte de la détresse des personnes...
- Les facteurs organisationnels : conception des centres de secours (aménagement des bâtiments pour gagner du temps, pas de porte par exemple), maillage du territoire, nombre de groupements par département, nombre de centres de secours par groupement, découpage des groupements...

3.7 Les stratégies mises en place

Le service d'incendie et de secours a la particularité d'être un service dont la société ne peut pas se passer. C'est le seul service à avoir les moyens nécessaires pour répondre aux différents risques et à être capable de répondre à toutes les catastrophes (incendies, accidents de circulation, risques technologiques...) grâce aux équipements, aux personnels compétents et grâce au maillage territorial. Dans le secteur privé, il n'est pas possible actuellement de répondre à tout par manque de moyens. Le service a aussi la particularité d'avoir auprès de la population quasiment la totalité d'avis favorables, ce qui peut ne pas donner envie de s'améliorer. Toutefois, le service cherche sans cesse à s'améliorer car ce sont souvent des vies humaines qui sont en jeu.

3.7.1 Les stratégies sur les moyens matériels

Il est tout d'abord possible d'améliorer le service en optimisant les moyens matériels : politique d'achat de nouveaux engins, contrôle réglementaire des véhicules, entretien du matériel, construction de nouveaux bâtiments, rénovation des casernes, localisation optimale des centres de secours, conception des centres de secours... En effet, par exemple, grâce à l'aménagement des bâtiments, les sapeurs-pompiers peuvent gagner du temps d'intervention et donc le service sera plus performant. Le service d'incendie et de secours cherche sans cesse à s'améliorer. C'est un service en constante évolution en raison des nouvelles obligations réglementaires mises en place en permanence. Par exemple, il y a toujours des nouveaux équipements : amélioration des engins, nouveaux équipements de protection....

De même, l'emplacement des centres de secours joue dans la performance du service car il y a des endroits où il y a plus d'interventions : le maillage du territoire est donc primordial, il faut juguler couverture du territoire au rapport de l'efficacité, des moyens.

Le service met aussi en place des stratégies d'informatisation et d'optimisation de l'alerte. Il existe en effet des nouvelles technologies en matière de circulation de l'information qui permettent de gagner des secondes lors des départs. Quand les gens appellent, ils tombent sur un centre d'appel qui analyse leur demande avec un logiciel. Le centre sait ainsi d'où vient l'appel (ce qui permet d'éviter les fausses adresses), le personnel peut tout rentrer informatiquement d'une manière très rapide (il suffit d'un clic pour que l'adresse de l'appel devienne l'adresse du sinistre ou pour déclarer le sinistre pour savoir quels moyens envoyés). Pour ce service de traitement de l'alerte, tout est minuté car il est essentiel de répondre rapidement aux appels afin que les sapeurs-pompiers arrivent le plus rapidement sur les lieux du sinistre.

Dans ce cadre, un nouveau réseau radio numérique a été mis en place en 2011, le réseau ANTARES (Adaptation nationale des transmissions aux risques et au secours). Au début des années 2000, un constat de l'État a en évidence l'incompatibilité des réseaux analogiques des SDIS ainsi que leur interopérabilité (liaison radio difficile entre les colonnes de renfort et les SDIS les accueillant). C'est pourquoi, le réseau a évolué et le service ANTARES a été créé. Les SDIS sont désormais obligés, par décret, de se tourner vers le réseau ANTARES en cas de renouvellement de leur réseau radio. La mise en place de ce réseau nécessite bien évidemment une formation des personnels sur les nouveaux matériels, sur les procédures opérationnelles mais aussi de gros aménagements au niveau des véhicules, des nouvelles bases radio...

3.7.2 Les stratégies sur les moyens humains

Le premier point de la stratégie de personnels est la formation. Les candidats sont tout d'abord inscrits sur une liste d'aptitude nationale valable trois ans, puis ils doivent ensuite postuler dans les collectivités territoriales de leur choix. Enfin, ils reçoivent une formation initiale puis une formation continue tout au long de leur carrière. En effet, les pompiers doivent sans cesse se former car c'est un métier qui nécessite de nombreuses compétences et de nombreux gestes techniques à maîtriser, tels que des gestes de secourisme par exemple qui permettent ensuite le transport des personnes vers le centre hospitalier. Les pompiers doivent aussi être capables de faire les secours sur place si nécessaire. Les sapeurs-pompiers suivent des formations afin de pouvoir gérer tous les risques et de savoir utiliser le matériel mis à leur disposition. Les SDIS se doivent d'avoir des moyens matériels et humains performants car sinon ils pourraient être mis en cause par les compagnies d'assurance (seraient attaqués).

Un autre point concernant les stratégies est la sociologie des administrations qui consiste ici à regarder le service en externe et en interne. Pour l'externe, on observe les personnes professionnelles (pour savoir comment le service s'organise ailleurs) mais aussi les personnes non professionnelles car les pompiers sont en contact direct avec les personnes lors des

interventions. Pour ce qui concerne le service en interne, les personnels doivent se sentir bien dans leur travail (ils doivent se sentir valorisés), savoir pourquoi ils viennent, ce qu'on attend d'eux et ce qu'on leur donne, savoir où il se situe sur l'organigramme (général et par sous-entités, groupement...). La personne doit savoir pourquoi elle va travailler, pourquoi elle peut être prise en défaut si elle n'a pas fait son travail. Les gens doivent savoir avec qui ils travaillent donc on a un besoin d'identité.

Les SDIS peuvent aussi s'améliorer par le retour d'expérience. Il faut analyser les différentes interventions, voir les difficultés rencontrées afin de ne pas répéter les mêmes erreurs (mauvaises analyses de conditions de route, perte de temps...).

Les volontaires sont une ressource indispensable du service. C'est pourquoi des politiques de recrutement des SPV sont mises en place : le service lance des campagnes de recrutement relayées par les médias (presse, télévision et radio) en proposant de nombreux articles et reportages sur le service. Les SDIS relayent aussi l'information sur leur site Internet : conditions pour postuler, les démarches à effectuer, les épreuves, la rémunération... Il est ensuite important de recruter des gens disponibles et motivés afin de garder ces volontaires. Dans ce cadre, une politique de fidélisation des SPV est mise en place : la prestation de fidélité et de reconnaissance dont le montant varie suivant le nombre d'années de service et le montant des cotisations facultatives éventuellement versées en tant que sapeur-pompier bénévole.

3.7.3 L'analyse des risques

Un point important du service est l'analyse des risques : il faut identifier, analyser, faire des projections pour connaître le nombre. Il faut aussi savoir comment le service doit répondre à cette couverture de risque. Les différents risques comme nous l'avons déjà vu sont : secours à personne, circulation, incendie + interventions diverses (fuites d'eau, pollution, abeilles...), risques technologiques, mais aussi les spécificités particulières pour chaque département (par exemple pour le Pas-de-Calais : tunnel sous la Manche, ports de pêche, ports maritimes cf. détroit du Pas-de-Calais qui est le détroit le plus fréquenté).

Le service se doit de voir ce qui peut se passer sur le département, les réponses à apporter à ces problèmes et de délimiter le périmètre d'intervention. En effet, dans les statistiques, on voit que le nombre d'interventions de secours à la personne augmente. Il faudrait donc trier plus finement pour savoir si le service doit intervenir (faut-il envoyer des camions chers pour de petites interventions ?). De plus, les risques évoluent en permanence, le service doit donc analyser les risques régulièrement mais aussi parfois avoir un pas d'avance sur la réglementation. On peut citer quelques exemples de nouveaux risques :

- Les maisons BBC : Ces maisons représentent un nouveau risque pour les pompiers car si le feu se déclare dans ces maisons, l'énergie reste dans la maison donc le feu est plus grave qu'avant. Ce sont donc des nouveaux dangers (plus rapides) du fait de l'évolution donc il faut adapter les bâtiments.

- Les panneaux photovoltaïques : si le feu se déclare, on coupe l'électricité mais le panneau n'est pas coupé donc il y a un risque d'électrocution. Il faut adapter les formations aux nouveaux risques.
- Les NAC (nouveaux animaux de compagnie) : lors des interventions les pompiers peuvent ainsi se retrouver confrontés à des serpents, des mygales.

Il faut également évaluer les risques en interne de chaque direction. Par exemple, pour la grippe H1N1, il avait été mis en place un plan de continuité du service : analyse des risques pour chaque direction à ne pas avoir une continuité du service (cf. effectif peut être réduit mais les SDIS devaient quand même assurer le service). Il faut l'administration pour commander les pompiers. En effet, s'il y a une baisse du personnel (si grippe), il faut organiser le service quand même, il faut assurer le service, il faut donc savoir bien gérer les risques. Dans ce cadre, les SDACR doivent être révisés régulièrement afin d'avoir une analyse régulière des risques et des moyens à décliner pour faire face à ces risques. Il est important de savoir quel est l'effectif optimal qu'il faudrait pour chaque risque (qualitatif et quantitatif).

3.7.4 L'amélioration des bases de données

Les bases de données traitées par les SDIS sont colossales. L'enjeu est donc ici de vérifier la fiabilité de ces bases de données et des données utilisées pour les remplir. Il faut des bases de données saines et il faut pouvoir les faire communiquer entre elles. L'objectif est d'avoir un entrepôt propre, un serveur pour faire des requêtes et sortir des tableaux de bord, afin de réaliser des extractions et pour que les données soient disponibles pour les chefs du service en fonction de ce dont ils ont besoin. Il faut donner à chaque entité et à chaque échelon les éléments qui leur permettent de s'auto-évaluer. Chaque service doit savoir le faire. En effet, si le service dispose d'un entrepôt alors il peut avoir autant d'indicateurs que souhaité. Il faut que les personnels aient accès aux mêmes indicateurs mais pour leur propre entité (pour le service du personnel, pour chaque CIS...).

3.7.5 Les stratégies de la DGCI

Les stratégies de la DGCI se déclinent en deux points : la communication et la construction de tableaux de bord. Le volet communication comprend deux points :

- Faire connaître la nécessité aux partenaires du SDIS de ce service, que c'est un service qui ne cherche qu'à améliorer le service. Il faut faire adhérer tout le monde à la démarche (aussi bien aux niveaux supérieurs qu'inférieurs).
- Travail de communication interne à faire car lorsqu'une personne fait quelque chose, il y a des répercussions sur quelqu'un d'autre. Il faut constituer des équipes projet et on doit remonter les problèmes.

Le service doit aussi construire ses propres outils et procédures (tableaux de bord). Il faut faire rentrer le contrôle interne comme une nécessité chez les sapeurs-pompiers. Il faut déterminer les risques et les outils nécessaires pour ces risques.

4. Conclusion

Comme nous l'avons vu, les services publics locaux étudiés sont des services complexes qui comportent de nombreux enjeux et effets indirects. Il est donc primordial de les prendre en compte dans l'évaluation de la performance. Or nous avons pu constater que souvent ces effets indirects n'étaient pas pris en compte et qu'aucun indicateur ne permettait de les évaluer. Nous tenterons donc dans le chapitre suivant de proposer des indicateurs qui permettraient de prendre ces effets.

Chapitre 3 : De nouveaux indicateurs pour les services publics locaux étudiés

Dans ce chapitre, nous tenterons de mettre en avant les problèmes que peuvent rencontrer les différents services étudiés. Nous nous concentrerons principalement sur les difficultés liées aux méthodes d'évaluation ainsi que sur les obstacles rencontrés pour l'amélioration du service.

Nous proposerons ensuite de nouveaux indicateurs possibles pour l'évaluation de la performance de ces différents services ainsi que de nouvelles stratégies envisageables pour améliorer la performance. Nous tenterons ainsi de proposer des indicateurs permettant de prendre en considération les effets indirects des différents services.

Enfin, nous appliquerons pour chacun de ces services, la grille multicritère suggérée précédemment, afin de montrer tous les aspects essentiels des différents services.

1. Les services publics locaux indispensables

Nous rappelons les trois services concernés : la gestion des déchets ménagers, les services de l'eau et de l'assainissement et l'État civil.

1.1 La gestion des déchets ménagers

La gestion des déchets ménagers est un service important, notamment par ses enjeux sur l'environnement et le cadre de vie. Nous verrons cependant que le service est confronté à certaines difficultés et à un manque d'homogénéisation au niveau national concernant l'évaluation.

1.1.1 Bilan critique

Le service public de collecte et d'élimination des déchets est un service nécessaire, il ne faut donc pas chercher à le réduire mais plutôt chercher à diminuer les coûts tout en valorisant toujours plus les déchets (valorisation organique et valorisation énergétique).

Nous mettrons tout d'abord en évidence les limites des indicateurs de performance utilisés puis nous verrons ensuite les difficultés auxquelles est confronté le service.

a) Les limites des indicateurs

Les indicateurs qui évaluent l'activité peuvent être comparés entre les différentes collectivités, bien que celles-ci ne comptabilisent pas les mêmes données dans des indicateurs identiques.

Par exemple, pour le taux de valorisation matière et organique, certaines collectivités intègrent la matière inerte (gravas...), ce qui implique plus de matière valorisée et un taux de valorisation gonflé artificiellement. Il faudrait donc envisager une harmonisation des indicateurs au niveau national (car si on ne prend pas en compte les mêmes déchets alors les comparaisons ne sont plus valables) et également plus de contrôle dans la tenue des indicateurs (pour être sûr qu'ils soient remplis correctement).

Il y a beaucoup d'indicateurs pour les mesures. Cependant, il faut faire attention quand on utilise des indicateurs de poids ou de volume pour ce service car les mesures peuvent poser problème. En effet, si on considère le ratio poids-volume, il faut être prudent car si les déchets sont compactés, ils prennent moins de place mais le poids reste le même. De même, il y a aussi le problème des déchets recyclables car ils sont légers. Tandis que les déchets non recyclables sont lourds. Les déchets sont hétérogènes et ce point est à prendre en considération lors de l'élaboration des indicateurs, car les déchets recyclables étant plus légers que les autres déchets, on ne compare alors pas les mêmes produits.

De même, l'indicateur taux de réclamation peut induire en erreur. Si le taux de réclamation diminue, ça peut vouloir signifier que le service tourne bien mais ça peut aussi provenir du fait que les usagers ne font pas de réclamation même s'ils ne sont pas satisfaits.

Les comparaisons entre les différentes collectivités sont difficiles. En effet, le service dépend de l'endroit où on se situe (cf. petit centre ville contre plus grande ville qui serait plus commerçante, plus touristique, plus cossue). En effet, selon les régions ou les villes, les habitudes des ménages sont différentes : certains seront plus enclins à trier les déchets, à prendre des mesures pour réduire les déchets alors que, dans d'autres endroits, les habitants peuvent ne pas avoir envie de trier ou ne pas savoir quoi mettre dans les bonnes poubelles. La comparaison des indicateurs entre différents endroits peut donc poser problème car ce ne sont pas les mêmes populations, donc pas les mêmes déchets et, par conséquent, ce ne sont pas les mêmes indicateurs d'une zone à une autre. Les indicateurs permettent donc de suivre les comptes en interne mais la comparaison est difficile.

Les enquêtes de satisfaction sont rares car il y a des craintes à organiser de telles enquêtes : « on a peur des résultats, peur que les usagers ne soient pas satisfaits auquel cas des modifications du service devraient être envisagées même si on pensait que ça allait ».

b) Les difficultés auxquelles est confronté le service

Il n'existe pas de traitement ultime des ordures ménagères : soit c'est enfoui, soit c'est incinéré. Il faut donc faire en sorte de diminuer absolument ces déchets car il y a encore trop de déchets enfouis, il faudrait plus de valorisation. Toutefois si la norme n'est pas respectée, il y a des taxes.

Comme nous l'avons déjà vu, la taxe incitative peut poser problème. Avec la taxe incitative, la production de déchet est inversement proportionnelle aux catégories sociales. Dans ce cas, la

redevance incitative est discutable. Cela peut être un problème pour les familles nombreuses. C'est un système qui peut être injuste. De même, cela peut entraîner de mauvais comportement : pour payer moins, les usagers peuvent être amenés à mettre leurs déchets dans d'autres poubelles (celle du voisin par exemple) ou à les mettre ailleurs, à les enterrer dans leur jardin...

Le service des déchets a beaucoup de normes à respecter, ce qui peut jouer sur le service. Par exemple, les déchets verts servent à produire du gaz mais, pendant plusieurs années, la collectivité ne pouvait utiliser ce gaz, ce qui impliquait donc des pertes alors que ce gaz aurait pu faire rouler des bus.

1.1.2 Proposition de nouveaux indicateurs

Il faudrait des indicateurs qui mixent coût et performance technique. Il y a un développement d'un système informatique de gestion des données pour sélectionner les indicateurs de performance (coût à la tonne surtout). Certains regardent le tonnage et pas le coût ou l'inverse.

On pourrait aussi élaborer des indicateurs environnementaux (bilan carbone...) et des indicateurs qualitatifs (démarche ISO 14001) : consommation des véhicules, usure des pneus, émission de CO² des chaudières, chauffage et électricité des unités... En ce qui concerne la qualité, on ne mesure pas suffisamment les anomalies de collecte, il n'y a pas de suivi par chauffeur, cela devrait être plus automatisé.

Il faudrait des indicateurs sur la qualité du service, du point de vue de l'utilisateur ou de l' élu ou les deux. Par exemple, si une poubelle n'est pas collectée, il faut savoir pourquoi : est-ce une défaillance du prestataire, un problème de véhicule mal stationné, un problème de tri... Car cela a une incidence sur la qualité du service perçue par l'utilisateur. On pourrait alors utiliser comme indicateur : le taux de réactivité, le taux de réponses aux réclamations, aux interrogations...

Une autre méthode pour évaluer la qualité du service est l'utilisation d'enquêtes de satisfaction. On peut ainsi faire une enquête de satisfaction auprès des usagers pour savoir ce qu'ils pensent du service : pour savoir si les déchets sont effectivement collectés et au bon jour, si les déchets sont ramassés proprement, sans bruit... On peut aussi mener une enquête auprès de la population pour savoir si les actions de prévention sont efficaces (nombre de personnes qui font du compostage individuel, qui consomment des produits en vrac, avec moins d'emballage suite à ces actions...).

Pour le personnel, il est important d'évaluer les agents individuellement, et donc de connaître le nombre de personnes qui travaillent pour le service des déchets en général et comment ces agents sont répartis entre les différents services. Pour l'évaluation individuelle, il faudrait, par exemple, un suivi par chauffeur : anomalies de collecte par chauffeur.

De nombreux autres indicateurs techniques pourraient être utilisés pour mesurer la performance du service : le montant de la cotisation par habitant, le nombre de nouvelles bennes, le nombre de bennes qui ne servent plus (et nombre de bennes détruites), le nombre de déchets refusés en déchetterie, le nombre de déchets (ou de poubelles) refusés et les causes (erreur de tri, oubli...), le nombre de permis de construire de maisons modifiés suite à des conseils du service ou, pour les collectifs, le nombre d'anomalies de collecte par chauffeur...

1.1.3 De nouvelles stratégies possibles

Le service devrait développer davantage la collecte sur rendez-vous afin d'éviter les problèmes liés aux encombrants. Le service se doit également de respecter les nouvelles stratégies imposées par l'État.

a) La collecte sur rendez-vous

Comme nous l'avons déjà vu, pour la collecte des gros objets, la collecte en porte-à-porte pose de nombreux problèmes : saleté sur les trottoirs, déchets non valorisés car tassés dans la benne, tout était compacté, c'était donc un service cher. C'est pourquoi, le service essaie d'amener les usagers à porter ces encombrants en déchetteries ou à les faire ramasser par la collecte sur rendez-vous. La collecte sur rendez-vous présente des avantages : les déchets sont pris directement chez les usagers et ça coûte moins cher que s'ils déposaient ces déchets à la déchetterie. Ce service nécessite donc la présence des usagers, ce qui pose problème pour eux. De ce fait, ils vont quand même à la déchetterie pour être libres des horaires, ce qui coûte plus cher. Il faudrait donc peut-être réaliser une enquête pour savoir pourquoi les usagers n'utilisent pas ce service, pour savoir si c'est à cause des horaires ou non. Dans ce cas, il faudrait proposer des horaires qui leur conviendraient (le soir ou le weekend par exemple).

b) Les stratégies imposées par l'État

Le service doit respecter les lois grenelles, il faut s'adapter aux objectifs annuels. Les mesures grenelle comportent trois objectifs :

- Réduire la production de déchets (diminution de 7% de la production d'OM et assimilés sur les 5 prochaines années).
- Augmenter le taux de valorisation de matière première et organique (35% en 2012 et 45% en 2015, objectif SMAV est de 55%).
- Diminuer la quantité de déchets partant en enfouissement et incinération.

c) L'exemple du SMAV

Pour améliorer le service des déchets, la stratégie du SMAV se fait autour de 4 axes :

- Valoriser plus et mieux (nouveaux traitements, valorisation des encombrants) à l'aide d'un chef de projet qui a des objectifs : valorisation bois, inertes, gravas, ouverture des consignes, valorisation d'emballages qui ne sont pas recyclés actuellement...
- Programme de prévention avec l'ADEME : le but est de faire changer le comportement des gens. Il faut faire un diagnostic du territoire (entreprises, habitants) pour envisager de diminuer les déchets (il faut s'adapter aux habitudes des gens, prendre en compte que la production de déchet est inversement proportionnelle aux catégories sociales...).
- Améliorer le service aux usagers et la performance : redéploiement du réseau de déchetteries (reconstruction), répondre aux besoins des professionnels (déchetterie uniquement pour les professionnels), développement du tri hors domicile, ce qui touche un peu à la collecte (exemple : cirque, festivals...).
- Optimiser les coûts : optimisation des moyens humains et matériels, recherche de subventions.

L'avantage des stratégies est de fixer un cadre de travail, de pouvoir s'évaluer. Pour les stratégies fixées par la loi, il y a un risque d'erreur (exemple : il faut éviter les incinérations mais des fois ce n'est pas possible).

1.1.4 L'évaluation multicritère

Nous tenterons, dans cette partie, d'appliquer la grille multicritère évoquée précédemment. Nous avons vu, en effet, que cette grille semblait être une solution adéquate pour mesurer la performance des services, et donc par conséquent pour mesurer la performance des services publics locaux. Nous avons donc cherché à appliquer cette grille au service de la collecte et du traitement des déchets à l'aide de nos recherches sur le service et des entretiens effectués. Nous obtenons ainsi la grille suivante (tableau 22) :

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte des déchets ménagers • Collecte des encombrants • Collecte des déchets verts • Tri des déchets • Traitement des déchets • Elimination des déchets • Contrôle du tri des déchets dans les récipients de collecte 	<ul style="list-style-type: none"> • Vente des déchets réemployés • Production de gaz • Création de compost • Production d'électricité (vendue à EDF) • Coût du ramassage des déchets pour les usagers • Maîtrise des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Accueil et conseils du personnel des déchetteries • Communications avec les usagers • Actions de prévention (pour la réduction de la masse et du volume des déchets, le tri, pour favoriser la collecte en apport volontaire...) et campagne de sensibilisation sur des produits générant moins de déchet • Distribution de kits de compostage gratuits • Visites de sites communautaires • Animations pédagogiques en milieu scolaire • Expositions à la demande des communes et associations • Distribution d'autocollants stop pub • Réception et gestion des appels du numéro vert 	<ul style="list-style-type: none"> • Vente des déchets réemployés à prix modiques • Traitement égal à toutes les zones pour le ramassage des déchets 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorisation des déchets (valorisation organique et valorisation énergétique) et augmentation de la valorisation • Elaboration du PDEDMA (Plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés)
<i>Performances relatives au produit direct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de productivité et de qualité (coût de collecte à la tonne ou par habitant, coût de traitement à la tonne ou par habitant) • Tonnes de déchets par habitant, coût par habitant • Fréquence de collecte • Evolution du nombre d'installations d'élimination des déchets en service et capacité de ces unités, pourcentage de territoire couvert par ces installations • Evolutions du nombre (en kg) de déchets collectés et du nombre de déchets mis en décharge • Evolution de la distance parcourue par les déchets • Evolution du nombre et localisation des déchetteries et de centres de stockage de déchets ultimes • Evolution de la quantité de déchets valorisés • Evolution de la quantité de déchets réemployés 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre d'objets vendus en recyclerie • Evolution des quantités de gaz, de compost et d'électricité produits • Evolution du prix des objets vendus • Variation du prix du gaz et de l'électricité vendu • Evolution du nombre d'emplois créés grâce aux 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution du nombre de plaintes et de réclamations • <i>Taux de réponses aux réclamations</i> • <i>Indicateurs de satisfaction des usagers</i> • <i>Variation du nombre de sanctions pour non respect de la collecte sélective</i> • Amélioration du nombre d'actions de prévention menées • Variation du nombre de kits de compostage distribués • Augmentation du nombre d'animations, d'expositions... • Variation du nombre d'appels reçus • Variation des pourcentages de refus (vrais, imbriqués et fins) 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du pourcentage de territoire couvert, évolution du nombre d'habitants desservis 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la quantité de déchets valorisés • Amélioration du taux de déchets valorisés • Nombre de centres de valorisation créés sur l'année

	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution de la quantité de déchets enfouis • Evolution du nombre de déchets incinérés • Evolution du nombre et proximité des conteneurs par rapport aux habitations • Amélioration du coût de collecte et du coût de traitement • Evolution du nombre de camions dédiés pour la collecte en porte-à-porte • Evolution du nombre d'agents dédiés pour la collecte en porte-à-porte • Variation du nombre de bacs par secteur de collecte • Variation du nombre de kilomètres annuels par secteur de collecte 	<ul style="list-style-type: none"> recycleries • Niveau et variation de la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ou de la REOM (redevance d'enlèvement des ordures ménagères) • Amélioration du montant des dépenses du service • Variation des aides reçues par la commune 			
Produit indirect (long terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'environnement • Baisse du nombre de camions sur les routes • Meilleur niveau de vie, meilleure hygiène, baisse des maladies • Baisse de la pollution • Contribution à la propreté de la ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'emploi (avec notamment la vente en recyclerie), nombre de personnes embauchées dans les recycleries • Contribution à la propreté de la ville et à son attractivité • Economies de matières premières 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la qualité de vie des habitants • Incitation à la valorisation • Prise de conscience des usagers : utilisation de cabas plutôt que de sacs plastiques, fabrication de compost avec les déchets de cuisine... 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la lutte contre l'exclusion (des gens en précarité peuvent accéder à des biens pas chers en recyclerie) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la maîtrise des énergies (nouvelles valorisation, nouveaux centres de valorisation...) • Economie d'énergie • Contribution au développement durable
Performances relatives au produit indirect	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amélioration de la qualité de l'air et de l'eau</i> • <i>Amélioration du niveau de vie des habitants</i> • <i>Evolution de la consommation des véhicules</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du nombre de personnes embauchées dans les recycleries 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête de satisfaction des usagers (amélioration de la satisfaction des usagers)</i> • <i>Enquête des habitudes de consommation et de vie des habitants (évolution des comportements)</i> • Nombre et variation des déchets par habitant 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes de satisfaction (amélioration de la satisfaction des usagers) • <i>Augmentation du nombre de personnes en précarité qui a pu bénéficier des objets recyclés</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Augmentation du nombre de mesures prises pour réaliser des économies d'énergie</i>

On peut ainsi constater que le monde relationnel joue un rôle important pour le service de la collecte et du traitement des déchets. En effet, comme nous l'avons déjà souligné le service nécessite la participation des usagers, notamment pour le tri des déchets. De ce fait, la communication avec les usagers est un aspect primordial du service.

Nous avons distingué, en rouge dans la grille, les indicateurs de performance qui ne sont pas encore utilisés par le service. Nous pouvons ainsi constater que les indicateurs manquants pour ce service sont principalement les indicateurs se rapportant aux produits indirects.

1.2 Les services de l'eau et de l'assainissement

Nous verrons tout d'abord que le service est confronté à quelques difficultés. Puis nous tenterons de proposer de nouveaux indicateurs et de nouvelles stratégies. Enfin, nous appliquerons la grille multicritère à ce service.

1.2.1 Bilan critique

Le service de l'eau et de l'assainissement présente quelques difficultés. Celles-ci sont liées à l'information des usagers, aux indicateurs et au problème des impayés.

a) L'information des usagers

Avoir l'eau au robinet est une chose naturelle pour les gens. Ce sont des services qui font partie du quotidien, à tel point qu'ils sont devenus invisibles et sont mal connus des usagers. Il est donc primordial de bien faire connaître les services relatifs à l'eau aux citoyens afin de justifier à leurs yeux le prix de ce service.

Durant les entretiens, il a d'ailleurs été évoqué que le service comprend tout un travail méconnu des usagers (la construction des réseaux, la connexion de ces réseaux...). En effet, les stratégies mises en place coûtent cher et ne se voient pas au niveau des usagers. Ces derniers ne comprennent donc pas le prix de l'eau qui leur paraît trop élevé. Il apparaît donc primordial d'améliorer l'information des usagers ainsi que la communication entre le service (collectivité, délégataire) et les usagers.

b) Les indicateurs

Les indicateurs présentent bien évidemment des avantages : ils permettent aux services de se situer sur leurs actions et par rapport aux autres collectivités en France. Cela permet de voir le niveau où ils se situent et de recalibrer les objectifs politiques avec les obligations réglementaires le cas échéant.

Toutefois, les indicateurs peuvent aussi présenter des inconvénients : ce sont bien souvent des seuils, ce qui implique que si le service se situe en dessous de ces seuils, il est jugé comme mauvais. Or ce jugement va avoir un impact financier pour le service. Il faut, effectivement, arriver à ces seuils pour avoir les aides de l'État. Le problème est que si le service se situe en dessous des seuils c'est peut-être par manque de moyens. Or en étant en dessous de ces seuils, le service n'obtient pas de financement et il lui est donc impossible ou très difficile de s'améliorer, ce qui peut entraîner un cercle vicieux.

c) Le problème des impayés

En général, la stratégie en cas d'impayés est de couper l'eau pour les usagers concernés, ce qui peut entraîner des problèmes de santé, une baisse du cadre de vie (l'eau est vitale). Il serait donc intéressant de chercher d'autres solutions pour amener les usagers à payer le service (étalement de paiement, tarifs sociaux, médiateurs...). En effet, on peut trouver des situations où des familles se retrouvent sans eau à cause d'une coupure suite à des impayés. Le problème est que ces familles ne savent pas à qui s'adresser pour obtenir de l'aide ou n'ose pas le faire.

Les impayés est un critère qui est intéressant pour le service car la collectivité se doit de contrôler le service fourni par le délégataire. Le problème est que bien souvent le délégataire ne donne pas beaucoup d'informations sur les conséquences des impayés et ne fournit pas toujours toutes les données voulues sur les coupures d'eau. Il est donc difficile, pour les collectivités, d'avoir des chiffres sur ce point (peu de renseignements sur les coupures d'eau et leur durée). Les délégataires se défendent généralement en argumentant sur le fait que, s'ils ne coupent pas l'eau quand il y a un problème, alors les gens ne paieraient plus. C'est pourquoi, il semble important de mettre en place des systèmes alternatifs aux coupures d'eau.

Un autre problème relevant des impayés concerne les personnes qui se branchent sur les bornes et ne paient donc pas l'eau consommée. Cela provoque des insatisfactions du côté des usagers qui paient le service. Il faut donc que le service mette en place des mesures pour lutter contre ces détournements d'eau.

1.2.2 Proposition de nouveaux indicateurs

L'évaluation de la performance dans les services d'eau et d'assainissement tient déjà une place importante depuis le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 qui a introduit les indicateurs de performance. Cependant comme nous l'avons déjà évoqué, certains indicateurs présentent des limites et pourraient être complétés.

Ainsi, comme nous l'avons vu, les indicateurs « taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité », pour ce qui concerne la microbiologie et les paramètres physico-chimiques, présentent des inconvénients car ils ne tiennent pas compte de la durée de non-conformité. Ces indicateurs

peuvent donc être complétés par un indicateur de classe de qualité qui intègre dans son calcul le temps mis par l'opérateur pour retrouver une qualité d'eau conforme suite à un prélèvement jugé non conforme (site services.eaufrance.fr).

Dans les indicateurs, on trouve le taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente. On a déjà vu que cet indicateur ne tient pas compte du motif de non-paiement, il serait donc intéressant de mettre en place un indicateur sur les différents motifs de non paiement afin de déterminer si le prix du service est en cause. En effet, connaître le motif peut refléter un prix inadapté à la population concernée et un manquement de politique sociale envers les plus démunis.

De même, dans les indicateurs, on trouve les volumes non comptés et le taux de rendement du réseau. On connaît également les pertes par fuites mais on ne donne aucun renseignement sur les autres pertes. Il serait peut-être alors possible de mettre en place un indicateur sur les détournements illégaux : les m³ d'eau détournée de façon illégale. Nous avons vu, en effet, que certains usagers ne toléraient pas cette pratique, il est donc important de connaître la réalité de ce phénomène afin de pouvoir y remédier.

Il serait également possible de mettre en place des enquêtes de satisfaction des usagers. En effet, le service tient compte du taux de réclamation mais il y a des usagers qui ne se plaignent pas, même s'ils ont un souci. Il faudrait donc réaliser des enquêtes de satisfaction pour savoir si les usagers sont satisfaits du service (sur la qualité de l'eau, les coupures et l'information sur ces coupures, le traitement de leurs réclamations le cas échéant, l'écoute des personnels, l'assistance technique, ce qu'ils pensent des différentes mesures prises, s'ils en ont connaissance...). On pourrait également tenir compte de leur avis sur les prix (motif qui est exclu du taux de réclamation) et sur les politiques sociales envers les plus démunis.

1.2.3 Les stratégies possibles

Les services d'eau et d'assainissement pourraient mettre en place des stratégies sur le prix. En effet, les collectivités peuvent mettre en place des mesures envers les plus démunis, comme nous l'avons déjà dit précédemment. Mais le service pourrait aussi tenir compte des autres usagers et faire en sorte, par exemple, que le prix de l'eau augmente au même niveau que l'inflation.

Le service devrait aussi faire en sorte d'améliorer l'information envers les usagers. Il serait ainsi possible d'expliquer aux usagers que l'eau du robinet est de meilleure qualité que l'eau en bouteille même si elle souffre d'une mauvaise image ou si elle sent le chlore. Le conditionnement de l'eau en bouteille coûte cher et provoque des effets négatifs sur l'environnement.

Il serait également possible pour le service de mettre en place des campagnes de prévention, comme cela existe pour le service des déchets. Il apparaît en effet essentiel de favoriser les

économies d'eau mais il existe, pour l'instant, peu de campagnes sur les moyens pour économiser l'eau (par exemple : un embout qui réduit le débit pour économiser l'eau).

1.2.4 L'évaluation multicritère

Comme pour le service des déchets, nous avons appliqué la grille multicritère au service de l'eau et de l'assainissement. Nous obtenons ainsi la grille suivante (tableau 23) :

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Captage de l'eau • Traitement de l'eau / Production d'eau potable • Distribution de l'eau • Collecte des eaux usées • Transport des eaux usées • Assainissement des eaux usées / Traitement des eaux usées • Ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût de distribution des eaux / élaboration de la facture • Coût de l'assainissement • Maîtrise des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue de la collectivité avec les consommateurs • Communications avec les usagers • Information des usagers sur le service (fonctionnement, tarifs...) • Réception et gestion des appels du service consommateur • Gestion des impayés • Actions de prévention (pour diminuer la quantité d'eau consommée par les ménages) • Informations des usagers sur les coupures éventuelles 	<ul style="list-style-type: none"> • Traitement égal à toutes les zones pour la distribution d'eau • Mise en place de mesures envers les foyers modestes 	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelles méthodes de traitement des eaux • Elaboration de SDAGE • Nouvelles méthodes de captage
<i>Performances relatives au produit direct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de productivité et de qualité • Evolution du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés • Variation du volume d'eau captée • Amélioration du rendement du réseau de distribution • Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie et les paramètres physico-chimiques • Diminution des pertes par fuites et des volumes d'eau consommés sur le réseau de distribution qui ne font pas l'objet d'un comptage • Variation du volume d'eaux usées récoltés • Evolution du nombre de coupures d'eau imprévisibles • Evolution de la quantité de boues issues des ouvrages d'épuration • Taux de desserte par des réseaux de collecte des eaux usées • Continuité du service • Amélioration de la localisation des différents bâtiments 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du prix du service au m³ • Evolution du montant des abandons de créances (à caractère social) ou des versements à un fond de solidarité • Durée d'extinction de la dette de la collectivité • <i>M³ d'eau détourné de façon illégale et coût de ses détournements</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du nombre de plaintes et de réclamations • <i>Indicateurs de satisfaction des usagers (enquêtes, avis sur les prix...)</i> • Variation du nombre d'appels reçus • Estimation du nombre d'habitants desservis • Evolution du taux d'impayés • Variation du nombre d'actions de prévention effectuées • Diminution du nombre de coupures d'eau imprévisibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de territoire couvert • Amélioration du nombre d'habitants desservis • Amélioration du nombre de foyers bénéficiant des mesures politiques (tarifs spéciaux) • <i>Motifs de non paiement et évolution des pourcentages des différents motifs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau • Taux moyen de renouvellement des réseaux • Indice de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux de collecte des eaux usées • <i>Temps mis par l'opérateur pour retrouver une qualité d'eau conforme suite à un prélèvement jugé non conforme</i>

	(stockage, traitement...)				
Produit indirect (long terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la protection de l'environnement • Non dégradation de la ressource, contribution à la protection des lieux de rejet, préservation des zones humides • Meilleur niveau de vie, meilleure hygiène, baisse des maladies • Enjeux de santé publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des usages économiques de l'eau dans le respect du bon état de la ressource 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la qualité de vie des habitants et à l'amélioration du cadre de vie • Prise de conscience des usagers pour réduire la quantité d'eau consommée 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la lutte contre l'exclusion (les foyers modestes peuvent bénéficier de politiques de tarifs spéciaux) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution au développement durable
<i>Performances relatives au produit indirect</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la qualité de l'air et de l'eau • <i>Amélioration du niveau de vie des habitants</i> • <i>Evolution du nombre de maladies liées à l'eau éradiquées</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Variation du nombre d'objectifs économiques fixés</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête de satisfaction des usagers (évolution de la satisfaction des usagers)</i> • <i>Enquête des habitudes de consommation et de vie des habitants (évolution des comportements)</i> • Volume et variation du volume d'eau consommée par foyer 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquêtes de satisfaction (évolution de la satisfaction)</i> • Taux de foyers modestes bénéficiant des politiques tarifaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre d'objectifs fixés pour une gestion équilibrée de la ressource

Nous pouvons remarquer que les indicateurs de performance sont nombreux pour les services d'eau et d'assainissement mais que peu d'indicateurs concernent les produits indirects. Ainsi, il n'existe pas d'indicateur sur la satisfaction des usagers et sur la contribution du service à leur niveau de vie. Les actions de prévention de la ressource en eau auprès des usagers ne sont également pas évaluées, nous ne savons donc pas si ces actions ont un réel impact sur les habitudes de vie des usagers.

1.3 L'État civil

L'État civil est un service très réglementé qui laisse peu de marge de manœuvre au niveau local. Toutefois, il est quand même possible de réfléchir à de nouvelles méthodes d'évaluation ou de à nouvelles stratégies.

1.3.1 Bilan critique

L'État civil est un service strict qui est soumis à de nombreuses exigences et qui doit respecter de nombreuses lois.

a) Les exigences du service

L'État civil est un service particulier car c'est un service qui touche les gens dans tout leur quotidien (naissance des enfants, mariage, divorce, passeport pour les voyages à l'étranger, décès...), il faut donc impérativement des démarches faciles car elles peuvent être fréquentes pour les citoyens (c'est par exemple le cas de l'officier de l'État civil qui est présent à l'hôpital pour faciliter les démarches). De ce fait, le service doit aussi être un service disponible souvent. Il ne peut jamais être fermé : s'il y a des naissances, des décès... Le service doit s'adapter aux usagers. Le service d'État civil doit également fonctionner rapidement car les habitants peuvent avoir besoin de papiers rapidement.

Le personnel doit être à l'écoute des citoyens afin de comprendre leurs demandes (qui peuvent parfois ne pas être claires car ils ne savent pas quels sont les papiers nécessaires pour leur demande ou parce qu'ils ne connaissent pas les démarches). La prise en compte des besoins des personnes est un élément important car l'état civil touche à la vie privée des personnes, un « non » a un impact pour leur vie (notamment pour les décès, s'ils ne peuvent pas être inhumés au bon endroit). Le service touche également à l'identité des personnes, il est donc impératif qu'il n'y ait pas d'erreur (cela pourrait entraîner des problèmes d'usurpation d'identité par exemple).

b) L'image des services publics

Le service d'État civil est un service qui influe sur l'image et la réputation de la Mairie et de la ville. De plus, le personnel est le représentant du Maire. Il est donc important de donner une bonne image du service car, jouant sur la réputation de la Mairie, le service a, par conséquence, un impact sur l'image des services publics locaux et sur celle des services publics en général. Le service met ainsi l'accent sur l'accueil des personnes, il peut instaurer une politique de cadeaux pour les mariages, les naissances... Cependant il faut faire attention à ne pas s'éloigner des missions essentielles du service. En effet, en voulant donner à tout prix une bonne image du service, on peut se demander si le budget n'est pas dépensé inutilement et ne pourrait pas servir à autre chose (la réduction des délais par exemple).

c) Les lois à respecter

Le service de l'État civil est un service obligatoire régi par l'État ce qui laisse peu de marges de manœuvre dans sa conception, et peu de place pour se distinguer et offrir un service de qualité. Le service se doit de maîtriser et de respecter les règles de l'état civil, ce qui n'est pas toujours évident car il est toujours dur d'apporter un refus aux personnes alors que cela touche à leur vie privée. Par exemple, le service est réglementé en nombre pour les mariages et les parrainages (le service ne peut pas en prendre autant qu'il le souhaite par semaine). Par exemple, à Tourcoing, seulement une séance par mois, avec 8 parrainages, est organisée car la ville ne peut pas en prendre plus. De même, pour les mariages, les villes ne possèdent en général qu'une salle des mariages, ce qui implique un nombre limité de mariages par semaine (la ville ne peut pas en prendre plus que ce que les créneaux horaires le permettent). Ces restrictions peuvent engendrer des insatisfactions du côté des usagers qui ne peuvent, par exemple, pas avoir la date souhaitée pour leur mariage.

Les nouvelles réglementations auxquelles le service doit s'adapter (comme le passeport biométrique par exemple) entraînent des coûts, pour le service, qui peuvent ne pas être supportés par le service. Dans ce cas, il n'y aurait pas d'autres solutions que d'augmenter le budget.

d) Le personnel

Comme nous l'avons déjà souligné, l'évaluation du personnel dépend de la ville où on se situe. Il y a ainsi des villes qui procèdent au calcul de la productivité (nombre de documents délivrés rapporté au nombre de personnels), d'autres qui procèdent à un entretien annuel ou d'autres encore qui n'évaluent pas le personnel. Dans ce cas, on peut se demander s'il n'y a pas un problème d'incitation : le personnel sait qu'il n'est pas évalué, ce qui peut ne pas le motiver à fournir un travail de qualité (un bon accueil auprès des citoyens par exemple). On peut également se demander s'il ne faudrait pas mettre en place un système d'évaluation du personnel au niveau national.

e) La communication

La communication est un point important du service. Il est, en effet, impératif de bien communiquer sur les horaires, les différentes démarches et procédures à respecter... Cette communication a notamment pour but de réduire les insatisfactions des habitants qui pourraient se plaindre, par exemple, de trouver le service fermé ou de ne pas obtenir les documents souhaités car ils n'ont pas apporté les bonnes pièces à fournir pour la délivrance de ce document.

De même, certaines villes mettent en place un service sur rendez-vous le samedi afin de répondre aux besoins et demandes des citoyens. Le problème de ce service est que certaines personnes ne respectent pas le rendez-vous fixé et ne viennent pas. Dans ce cas, il y a une perte de temps pour le personnel. De plus, ces personnes qui ne viennent pas prennent une place (un créneau horaire) qu'une autre personne aurait pu prendre. Il est donc important de bien communiquer avec les citoyens afin de leur expliquer le système sur rendez-vous et pour leur faire comprendre l'importance du respect du rendez-vous fixé car le non respect de ce dernier est néfaste pour le service.

1.3.2 De nouveaux indicateurs

Pour évaluer la performance du service, il est possible de tenir compte de nombreux éléments en plus des indicateurs évoqués précédemment. On peut ainsi prendre en compte d'autres indicateurs techniques, réaliser des enquêtes de satisfaction et mettre en place des indicateurs sur le personnel.

a) Les indicateurs techniques

Il serait possible de calculer de nombreux éléments pour le service d'État civil :

- Indicateurs concernant les procédures : le temps d'attente au guichet pour obtenir un papier (en minutes), le nombre de papiers à remplir, le nombre de pièces à fournir. Il faudrait aussi suivre l'évolution de ces différents éléments afin d'apprécier l'amélioration ou non du service (temps d'attente réduit, formalités administratives simplifiées...).
- Indicateurs sur les difficultés du service : nombre de problèmes mis en évidence et nombre d'erreurs commises (erreur dans la rédaction d'acte par exemple), nombre de problèmes résolus, nombre de plaintes, nombre de peines appliquées pour non respect des délais et pour non publication des bans...
- Indicateurs sur le budget : évolution du montant dépensé d'une année sur l'autre. Pour apprécier cette évolution, il faut également tenir compte des évolutions du service (nouvelles politiques, nouvelles procédures... qui peuvent influencer sur les dépenses).
- Il faudrait des indicateurs pour mesurer la continuité et l'accessibilité : il faudrait tenir compte des jours et des heures d'ouverture et vérifier que ces horaires conviennent

aux citoyens. Il faudrait aussi vérifier que les différents guichets soient accessibles à tous (pour les personnes âgées, les personnes handicapés...).

- Indicateurs sur le fonctionnement du service : temps gagné pour délivrer les documents grâce à l'informatique, nombre d'antennes, nombre de fraudes détectées (pour les mariages par exemple)...
- Dans les indicateurs, il y a le nombre de plaintes. Il faudrait aussi tenir compte du nombre de plaintes qui ont été résolues. De même, on pourrait aussi prendre en considération le nombre de remerciements.

b) Les enquêtes de satisfaction

Afin d'apprécier la qualité du service rendu, il faut tenir compte de l'avis des citoyens. Pour cela, il serait possible de réaliser des enquêtes de satisfaction auprès d'eux. Ces enquêtes peuvent porter sur de nombreux éléments :

- Les horaires d'ouverture ainsi que les horaires pour les rendez-vous le cas échéant. Dans ce cas, il faudrait aussi les questionner sur le respect des horaires (rendez-vous effectué à l'heure, guichet ouvert à l'heure...).
- Le personnel : il est possible d'interroger les usagers sur l'accueil reçu (la qualité de l'accueil), l'amabilité des agents et leurs compétences (rapidité, compréhension de leur demande, si leur besoin a été satisfait...). On pourrait avoir des questions de type : avez-vous obtenu le renseignement souhaité, avez-vous obtenu le document désiré, avez-vous obtenu un rendez-vous rapidement...
- Les différentes démarches : sur leur quantité (nombre de pièces à fournir par exemple) et sur leur facilité ainsi que sur le temps d'attente de délivrance des actes (pour savoir s'ils le trouvent trop long par exemple).
- Le service organise les mariages et les parrainages civils, on pourrait alors interroger les personnes concernées pour savoir ce qu'ils ont pensé de la cérémonie (ambiance, discours, accueil, décoration salle...).
- L'accessibilité du service est importante, on pourrait alors interroger les personnes sur l'aménagement de l'espace pour savoir s'ils arrivent à bien s'orienter dans la mairie, à trouver le guichet rapidement, s'ils ont pu y accéder facilement (ascenseur ou rampes...)...

c) Les indicateurs sur le personnel

En général, l'évaluation du personnel se fait par un entretien annuel. Toutefois, il est possible de prendre en compte de nombreux autres éléments, tels que le nombre de formations effectuées par chaque agent, le nombre de jours d'arrêt, le nombre d'erreurs commises par agent...

Il serait également possible de réaliser une enquête auprès du personnel pour savoir ce qu'ils pensent du service, du nombre d'employés (si c'est suffisant, s'ils sont bien formés...), des directives qu'on leur donne, des lois... Il est en effet important de considérer le bien-être des

agents comme facteur de performance car si les agents se sentent bien, ils effectueront un meilleur travail.

Pour rendre compte de la performance du service, on peut tenir compte de l'évolution de carrière des agents. On pourrait ainsi calculer le nombre d'agents ayant obtenus une promotion ou une évolution de carrière, et réaliser une enquête pour savoir si les agents occupent le poste souhaité. En effet, les résultats positifs ne doivent pas se chiffrer seulement en euro mais aussi en évolution de carrière, de poste.

1.3.3 Les stratégies possibles

Afin d'améliorer les performances du service, il est possible de mettre en place des stratégies sur le fonctionnement du service mais aussi de jouer sur l'image du service et du personnel.

a) Les stratégies sur le fonctionnement du service

Afin d'améliorer la performance du service, il serait possible de mettre en place une stratégie au niveau de la Mairie concernant la motivation. C'est en effet le moteur pour améliorer le service. Il faut des agents motivés et appliqués pour fournir un service de qualité. C'est par exemple le cas pour l'accueil du public : si les agents ne sont pas motivés, ils pourraient être moins souriants, moins aimables, moins attentifs aux demandes du public... Il est donc impératif de motiver les agents en valorisant leur travail, en organisant des formations (sur l'accueil du public par exemple)... Il faut également, dans ce cas, tenir compte de l'avis du public pour relever les différentes plaintes envers le service afin d'en faire part ensuite aux agents concernés.

Il serait également possible de mettre en place des stratégies concernant l'accessibilité du service, notamment sur les heures d'ouverture. On a, par exemple, vu que certaines villes ouvraient le samedi matin sur rendez-vous mais que cela engendrait des problèmes pour le service (à cause du non respect des rendez-vous). Il faudrait peut-être faire en sorte, pour les villes où ce n'est pas le cas, d'ouvrir le samedi, ce qui permettrait aux personnes qui travaillent la semaine de pouvoir venir quand même.

On a aussi vu précédemment que le service était limité en nombre pour les parrainages civils ou les mariages civils, ce qui pouvait entraîner des insatisfactions pour les habitants qui n'auraient pas la date souhaitée. Dans ce cas, pour compenser, les mairies peuvent miser sur la qualité des cérémonies (décoration de la salle, discours, cadeau offert...).

b) Les stratégies sur l'image

Le service de l'État civil est un service obligatoire qui n'est pas vraiment reconnu auprès du public. Les maires, les élus mettent surtout l'accent sur la culture et sur le cadre de vie, ce qui implique que les stratégies pour ce service sont réduites. La pensée est un peu « moins on parle du service, mieux c'est » car cela signifie, en général, une absence de problème. C'est un service qui doit tourner « sans faire de bruit » alors que c'est un service très important (édition des cartes d'identité, des passeports, organisation des mariages, publications d'actes, les délivrances d'actes de naissance, de mariage, de décès...). Il serait donc possible de mettre en place des stratégies pour améliorer l'image du service (communication envers le public pour faire connaître le service par exemple).

Il faudrait également mettre en place des stratégies pour donner une bonne image du personnel qui est parfois vivement critiqué par les citoyens. En effet, le service ne peut pas toujours répondre aux demandes et exigences du public (s'il manque un papier, pour les dates des cérémonies...). Il faudrait alors une bonne communication pour expliquer au public les contraintes du service.

1.3.4 L'évaluation multicritère

L'application de la grille multicritère au service de l'État civil permet d'obtenir la grille suivante (tableau 24) :

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration des mariages, des naissances et des décès • Déclaration des enfants morts nés • Inscription des mariages, des naissances et des décès sur les registres • Délivrance des actes (copie intégrale, extrait avec filiation et extrait sans filiation) de naissance, de mariage ou de décès • Mise à jour des différents actes par mention marginal • Célébration des mariages civils et des baptêmes civils • Etablissement des pièces d'identité : cartes d'identité, passeports... • Etablissement du livret de famille et de sa mise à jour • Organisation des élections • Recensement pour le service national 	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Accueil et conseils du personnel présent au guichet • Communications avec les usagers, renseignements sur les démarches, les événements à déclarer... • Présence d'un officier de l'état civil dans les hôpitaux pour enregistrer les naissances • Service sur rendez-vous le samedi matin • Gestion des exigences et des plaintes des usagers • Politiques de cadeaux pour les mariages, les naissances... 	<ul style="list-style-type: none"> • Détection des cas d'usurpation d'identité • Accessibilité du service à tous (aménagement des espaces, ascenseur... mais aussi facilitation des démarches) • Gratuité de certaines démarches 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatisation des registres • Mise en place d'un site Internet avec lequel les citoyens peuvent faire leur démarche en ligne • Etablissement de passeport biométrique
<i>Performances relatives au produit direct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de productivité (Nombre de documents délivrés rapporté au nombre d'agents) • Amélioration des horaires d'ouverture • Réduction des délais d'obtention des papiers • Evolution du nombre d'actes enregistrés (naissance, mariage, décès, divorce...) • Variation du nombre d'actes délivrés • Indicateurs de qualité : respect des délais de traitement des différents documents • <i>Evolution du nombre d'erreurs commises</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du budget • Evolution des coûts par type de documents (coût de délivrance d'un passeport, d'une carte d'identité, des différents extraits d'acte, évolution du coût d'établissement d'un livret de famille) 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de plaintes et de réclamations et variation du nombre de courriers reçus • <i>Variation du nombre de plaintes résolues</i> • <i>Indicateurs de satisfaction des usagers</i> • <i>Evolution du nombre de rendez-vous donnés</i> • <i>Amélioration de la qualité d'accueil</i> • <i>Amélioration des disponibilités et valeurs humaines du personnel</i> • <i>Nombre de peines appliquées pour non respect des délais</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de cas d'usurpation détectés • Amélioration des conditions d'accès du service • <i>Evolution des démarches à effectuées (pour voir si elles ont été simplifiées)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Réduction du délai pour répondre aux demandes des usagers</i> • <i>Temps gagné par les usagers</i> • <i>Evolution du temps d'attente au guichet pour obtenir un papier</i>

Produit indirect (long terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Enjeux politiques / Contribution à l'image de la Mairie • Contribution à la qualité du service public • Contribution à l'environnement (moins de papier utilisé) 	<ul style="list-style-type: none"> • L'informatisation permet d'éviter des déplacements 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la qualité de vie des habitants (possibilité de voyager par exemple) • Contribution à la culture (grâce aux voyages permis avec les passeports) • Contribution au lien social (réconfort apporté lors de décès par exemple) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la lutte contre l'exclusion (grâce à la simplification des démarches) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution au développement durable (avec l'informatisation, la simplification des démarches qui nécessitent moins de documents...) • Gains de temps par les citoyens grâce à l'informatisation des démarches
<i>Performances relatives au produit indirect</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evolution de la qualité de l'air</i> • <i>Enquête de satisfaction</i> • <i>Enquête sur l'image des services publics</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Economies réalisées par les usagers grâce à l'informatisation (pas besoin de se déplacer donc pas de frais de route, de stationnement...)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête de satisfaction des usagers (amélioration de la satisfaction)</i> • <i>Enquête des habitudes de consommation et de vie des habitants (évolution des comportements)</i> • <i>Evolution du niveau de vie des habitants</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquêtes de satisfaction (amélioration de la satisfaction)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evolution du nombre de mesures prises pour utiliser moins de documents papiers</i> • <i>Variation du nombre de démarches informatisées</i> • <i>Temps gagné</i>

En observant la grille multicritère, appliquée au service de l'État civil, nous observons un manque d'indicateurs pour le monde relationnel qui joue pourtant un rôle essentiel pour ce service. De même, la performance qui se rapporte au monde de l'innovation n'est pas évaluée par le service alors que le service a connu de nombreuses évolutions et améliorations grâce à Internet notamment.

De plus, nous pouvons également noter que, comme pour les autres services publics locaux indispensables, les performances relatives aux produits indirects ne sont pas évaluées par le service.

2. Les services publics locaux proposés aux citoyens

Nous rappelons les services concernés : les bibliothèques, les crèches collectives et les transports.

2.1 Les bibliothèques

Nous verrons tout d'abord que le service est confronté à de nombreuses difficultés. Puis nous proposerons de nouveaux indicateurs possibles pour l'évaluation de la performance de ce service ainsi que des stratégies qui pourraient être envisagées pour offrir un meilleur service.

2.1.1 Bilan critique

Nous tenterons de mettre en avant les difficultés auxquelles est confronté le service. Nous verrons que les indicateurs existants présentent des limites et que le service se heurte à des difficultés liées aux usagers et à leurs attentes.

a) Les limites des indicateurs

Il apparaît tout d'abord que les indicateurs existants sont des indicateurs partiels, ces sont des éléments quantitatifs et non qualitatifs. Il semble en effet que la mesure d'impact sur la lecture n'est pas identifiée. Il existe beaucoup d'outils statistiques, il y a beaucoup de données collectées mais peu de bilans sont réalisés. Il n'y a pas d'analyse des données. Les indicateurs existants semblent très réduits et ne tiennent apparemment pas compte de la qualité. Ainsi, concernant les usagers, les bibliothèques collectent de nombreux éléments : âge, sexe, catégorie socio professionnelle, adresse... Il n'y a cependant pas d'éléments se rapportant à la qualité ou à l'intérêt que portent les usagers sur le service. Effectivement, en général, les bibliothèques n'ont aucun moyen de contacter les usagers (sauf pour les réprimandes quand ces derniers ne rendent pas les livres à temps), il n'y a pas de groupe de lecteurs... On ne sait donc pas si le service rendu correspond bien aux attentes des usagers. Il n'y a pas d'indicateurs portant sur l'éthique : une bibliothèque se doit d'accueillir tous les publics sans faire de

différence entre les différents usagers, elles doivent mettre à leur disposition les documents dont ils ont besoins mais il n'existe pas d'indicateur pour mesurer et vérifier ces éléments. Selon les personnes interrogées, il faudrait peut être établir une charte d'accueil et mettre en place une démarche qualité. De même, il n'existe pas d'indicateur pour les effets à long terme. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point en proposant d'éventuelles mesures de ces effets.

Une autre difficulté est la difficulté rencontrée par les bibliothèques pour mesurer certaines actions. C'est par exemple le cas, pour les prêts aux écoles qui vont, à leur tour, prêter les livres aux enfants. La bibliothèque ne sait alors pas qui ou combien de personnes ont pu être en possession des différents documents prêtés aux écoles. C'est également le cas pour les animations. Les bibliothèques comptabilisent toutes les informations se rapportant aux animations : nombre, type, lieux, public cible... Cependant l'impact des animations n'est pas connu. Les bibliothèques ignorent combien de personnes sont réellement touchées par les animations. En effet, pour des animations en libre accès par exemple, il n'est pas possible de compter le nombre de personnes qui sont venues. Les bibliothèques ne savent donc pas si les animations ont un réel impact sur le public, si elles amènent de nouveaux inscrits et si elles incitent à la lecture. Il faudrait donc faire en sorte de parvenir à évaluer l'impact des animations. Il faudrait tout d'abord instaurer un système pour compter le nombre de personnes qui ont assisté aux animations, puis ensuite évaluer l'impact qu'ont eu ces animations sur ces personnes. Il faudrait voir le nombre de personnes déjà inscrites à la bibliothèque, la façon dont les personnes ont connu l'animation, le nombre de personnes qui se sont inscrites à la bibliothèque suite à cette animation...

Enfin, on peut également souligner, comme déjà évoqué précédemment, la faiblesse de l'évaluation du personnel, soumis à un entretien annuel qui n'est cependant ni chiffré ni noté pour la plupart des bibliothèques. Un autre problème concernant le personnel est sa gestion au niveau de la ville. Ce n'est effectivement pas le directeur qui nomme les agents. Or, c'est le directeur qui connaît le mieux l'établissement, qui connaît les besoins en personnel. La bibliothèque peut ainsi se retrouver avec du personnel non qualifié ou tout du moins non utile à la bibliothèque. Il faudrait donc mettre en place un vrai système d'évaluation du personnel afin de voir si les personnes sont qualifiées ou non pour le poste.

b) Les difficultés liées aux usagers

Comme nous l'avons déjà souligné, l'inscription à la bibliothèque est gratuite pour les résidents de la ville mais ne l'est pas pour les habitants d'autres communes. De ce fait, la part d'inscrits venant d'autres communes est très faible, le coût d'inscription pouvant rebuter certaines personnes. Cette décision de faire payer pour les autres communes est une décision municipale, qui peut paraître aller à l'encontre de la mission principale des bibliothèques qui est d'amener le plus de monde possible à la lecture.

Les bibliothèques doivent également assurer l'accès aux services de tous. Or ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, il y a des bibliothèques qui ne permettent pas l'accès à tous les usagers en raison de la structure du bâtiment. Par exemple, on trouve encore des bibliothèques construites sur plusieurs niveaux sans ascenseur, ce qui ne permet pas l'accès des personnes handicapées ou des personnes âgées qui auraient des difficultés pour marcher. On peut ainsi constater que la part des plus de 60 ans dans les inscriptions totales des bibliothèques est, en général, très faible. Pour permettre l'accès à tous, il faudrait donc donner aux bibliothèques les moyens d'adapter les établissements (rampes d'accès, ascenseurs...). Il est indispensable d'avoir des bâtiments accessibles pour assurer une égalité d'accès au service.

La mission principale d'une bibliothèque est de donner l'envie de lire aux plus grand nombre possible. Plusieurs questions peuvent être soulevées concernant ce point. D'après les personnes rencontrées lors des entretiens, il semble plus facile de donner l'envie et le plaisir de lire aux enfants car ils sont très ouverts pour la découverte de nouvelles choses. C'est pourquoi de nombreuses actions sont menées auprès du jeune public (prêts aux écoles, animations...). On peut alors se demander s'il faut mettre l'accent avant tout sur le public jeune car il semble plus facile de les amener à la lecture, de les intéresser aux livres, ce qui leur permettrait sûrement, une fois adulte, de garder le goût de la lecture. Ou, tout au contraire, on peut se demander s'il faut mettre l'accent sur le public adulte et orienter les actions plutôt vers ce public puisqu'il semble plus difficile à convaincre et plus délicat de lui donner le goût de la lecture. On peut aussi s'interroger sur les actions menées vers les adultes. Sont-elles suffisantes en nombre? Sont-elles utiles?

De même, les personnes interrogées évoquent les difficultés rencontrées avec les adolescents, pour lesquels il semble très complexe de les amener à l'envie de la lecture. Il faudrait donc également se demander si les actions vers ce public sont suffisantes en nombre et si elles ont un réel impact sur les adolescents.

c) La prise en compte des attentes des usagers

Les attentes des usagers ne sont pas ou très peu connues par des enquêtes. Les attentes sont souvent connues par le biais du site web (traitement des demandes, remarques, doléances) ou par le dialogue avec les bibliothécaires (c'est une relation de confiance : les gens expriment leurs attentes, leurs satisfactions...) car c'est plus facile pour les bibliothèques. On trouve ainsi diverses demandes : demandes sur le nombre de documents empruntables (trop important ou pas assez), sur les heures d'ouverture, sur la collection (disponibilité), sur les retours de documents, sur le nombre de places assises de travail... Plusieurs problèmes peuvent être identifiés. Le premier est qu'il n'y a pas d'analyse des demandes, de traitement pour savoir si les demandes font référence à un problème récurrent par exemple. Un autre problème est qu'il est impossible de répondre à toutes les demandes (comme agrandir les lieux). De plus, certaines personnes n'utilisent pas Internet ou n'osent pas parler directement avec les bibliothécaires, ce qui fait qu'il est fort probable que beaucoup d'attentes ne soient pas connues.

Pendant longtemps, les bibliothèques n'ont pas été remises en cause, la logique même de leur existence n'était pas remise en cause. Ce n'est plus vrai depuis quelques années en raison de la concurrence (Internet notamment). Or le temps Internet et le temps collectivité n'est pas le même : Internet permet des changements rapides alors que ce n'est pas le cas pour les collectivités, ce qui constitue un problème car les bibliothèques ne suivent pas le rythme de la société et ne peut donc pas répondre aux attentes des usagers.

2.1.2 Proposition de nouveaux indicateurs

Comme nous avons pu le constater, les indicateurs existants sont pour la plupart d'entre eux, très réducteurs et ne permettent pas de rendre compte du réel impact des bibliothèques sur le public. De plus, il apparaît également que les produits indirects du service ne sont pas pris en compte dans l'évaluation du service. C'est pourquoi, nous proposerons dans cette partie de nouveaux indicateurs pour pallier aux carences des indicateurs et en incluant les effets indirects du service.

a) Les indicateurs sur les activités proposées par la bibliothèque

Les bibliothèques organisent de nombreuses actions mais l'impact de ces dernières n'est pas toujours bien pris en compte. C'est pourquoi, les bibliothèques souhaitent développer des outils de mesure plus précis pour souligner la diversification de leur activité.

C'est par exemple le cas pour le prêt de livres aux écoles. On comptabilise le nombre de classes touchées et on réalise une estimation de la population touchée mais on ne s'intéresse pas au prêt lui-même. Il faudrait donc également calculer le nombre de valises prêtées, le nombre de livres dans les différentes valises, le nombre de séances organisées... Il faudrait aussi s'intéresser à l'élaboration des valises : comment le thème a été choisi, quelle catégories de livres... Ces éléments permettraient de donner un meilleur aperçu du travail réalisé par les agents qui se sont occupés des valises.

L'impact des actions culturelles n'est pas suffisamment pris en compte. Ces actions sont gratuites et sans inscription, il est donc impossible comme nous l'avons déjà évoqué, de comptabiliser le nombre de personnes qui viennent à ces actions, ni de savoir qui sont ces personnes (savoir d'où elles viennent, leur âge, leur catégorie sociale...). Il faudrait donc peut-être réfléchir à une méthode pour pouvoir collecter tous ces éléments. Il serait peut-être possible de mettre en place une inscription (gratuite) pour participer aux actions. Le problème d'une inscription est que ça pourrait dissuader certaines personnes de venir : contraintes de l'inscription, personnes qui passeraient devant l'événement le jour même... On peut également envisager de compter les personnes à l'entrée (si l'événement se passe dans un lieu clos) soit par un compteur d'entrée (mais il y peut y avoir un problème avec les personnes qui rentrent et sortent plusieurs fois) soit par une ou des personnes physiques (avec un système de tickets par exemple). Toutefois cette méthode n'est pas envisageable pour tous les événements. C'est par exemple impossible si cela se passe dans la rue. Le point faible des ces méthodes est

qu'elles ne renseignent que sur le nombre de personnes présentes mais ne donnent aucune information sur le public présent. Pour collecter les informations sur le public présent, on peut envisager d'élaborer des questionnaires détaillés qui seraient soumis aux usagers lors de l'événement (à la fin par exemple) ou d'envoyer le questionnaire par mail ou courrier aux usagers, ce qui demanderait au préalable d'obtenir leur adresse. Une difficulté d'un questionnaire est qu'il n'est bien évidemment pas obligatoire, il est impossible d'obliger les personnes à répondre. Il faut aussi faire attention au côté intrusif des enquêtes qui peuvent gêner l'utilisateur et le dissuader de participer à d'autres événements.

Selon les personnes rencontrées lors des entretiens, il faudrait développer un outil qui permettrait de mesurer l'impact des projets réalisés. Il semble, en effet, primordial de connaître les conséquences des actions menées par la bibliothèque afin de vérifier si elles correspondent aux attentes des usagers et de pouvoir faire les corrections, si nécessaires, pour les actions futures. Ces outils permettraient de mieux adapter l'offre aux attentes des usagers, de viser un public spécifique par projet. On peut citer par exemple le projet de travail avec les personnes âgées, qui représentent une faible part du nombre d'inscrits d'une bibliothèque. L'objectif est d'amener ces personnes à venir à la bibliothèque. Nous avons déjà évoqué le cas de bibliothèques sur plusieurs étages sans ascenseur qui peut être un obstacle à leur venue. Il faudrait donc réaliser une étude de marché pour voir si la pose d'un ascenseur aurait un réel impact sur la venue des personnes âgées dans l'établissement.

Un indicateur pour mesurer la communication serait également utile. Il est effectivement important de savoir les usagers sont bien informés des différentes communications de la bibliothèque : information sur les animations (leur existence, la date, les horaires, le lieu, le type d'animation, le sujet...), information sur les documents mis à leur disposition... Cet indicateur se présenterait sous forme d'enquête au niveau de toute la ville à l'aide d'un échantillon représentatif de la population.

b) Les indicateurs sur les coûts

Dans le rapport annuel des bibliothèques, les indicateurs de coûts se limitent aux dépenses et aux recettes des bibliothèques, ce qui est assez réducteur. Afin de mieux rendre compte de la performance du service, on pourrait calculer les indicateurs suivants :

- Le coût par usager et le coût par habitant : même si les bibliothèques sont gratuites pour les usagers, elles ont quand même un coût supporté par la collectivité. Il est donc essentiel de voir quels sont les moyens mis en œuvre rapportés au nombre d'utilisateurs ou d'habitants.
- La surface allouée aux services par habitant et par usager : de même il est important de connaître la surface mise à disposition pour le service rapportée au nombre d'habitants.
- La surface allouée par personnel qualifié.

Il faudrait mettre en place des indicateurs au niveau de la tarification car ce n'est pas homogène au niveau de la région. La politique de tarifs vient d'une décision communautaire.

En effet, une bibliothèque n'est pas une obligation de la part des mairies, c'est pourquoi la tarification dépend d'un accord entre les communes. On peut ainsi trouver deux bibliothèques de deux villes différentes qui se seraient entendues : les habitants de la ville 1 ne paient pas pour aller dans la bibliothèque de la ville 2 et inversement, les habitants de la ville 2 ne paient pas pour aller dans la bibliothèque de la ville 1.

c) Les indicateurs sur les usages et les usagers

Les éléments collectés par les bibliothèques concernant les usagers se limitent à des éléments quantitatifs : les inscrits actifs (qui empruntent au moins un document dans l'année), le nombre d'inscrits par âge, le pourcentage de femmes, d'hommes et d'enfants dans les inscrits, le pourcentage de scolaires, le pourcentage de personnes de plus de 60 ans parmi les inscrits... Il faut donc faire évoluer l'évaluation des bibliothèques afin de prendre également en considération l'usage qui est fait de la bibliothèque par le public. De plus, dans les statistiques utilisées, les personnes non inscrites ne sont pas prises en compte. Or il paraît insuffisant de limiter la bibliothèque aux personnes inscrites qui empruntent des livres. Il faudrait donc mettre en place des indicateurs sur les usages et sur la prise en compte de la non inscription, c'est-à-dire des personnes qui viennent sans être inscrites. Pour ce faire, la méthode qui semble la plus efficace est le compteur d'entrée, qui permettrait de savoir le nombre de personnes qui rentrent dans la bibliothèque (même si aucun emprunt n'est effectué).

Cette méthode présente toutefois quelques anomalies : il est impossible de distinguer les personnes qui entrent et sortent plusieurs fois dans la même journée (pour téléphoner, pour fumer...). Elle ne permet donc pas de connaître le nombre d'usagers mais seulement le nombre d'entrées dans la bibliothèque. Elle ne permet pas non plus de connaître le temps que passent les personnes dans la bibliothèque ni de connaître l'usage que font ces personnes de la bibliothèque (consultation Internet, consultation de revues, travail sur place sans utilisation de documents, lecture...). Ce manque de connaissance sur les usages peut poser problème dans la mesure où si certaines ressources ne sortent pas, elles ne sont pas dans les statistiques et l'administration peut vouloir les supprimer ou baisser les subventions. Il apparaît donc impératif de connaître ce que les usagers consultent sur place, ce qui peut se faire en demandant aux personnes ce qu'elles consultent (soit directement par un membre du personnel, soit par un sondage / questionnaire). On pourrait également mettre en place un système de puces pour savoir si le document sort de l'étagère où il est placé.

Il faudrait aussi mettre en place des indicateurs sur la fréquentation afin de mettre en évidence les périodes où il y a le plus de monde pour mettre à disposition le personnel adéquat. On pourrait ainsi calculer : le nombre de personnes présentes dans la bibliothèque selon les jours de la semaine, selon les heures, les jours et heures d'utilisation des postes informatiques, le nombre d'emprunts selon les jours et les heures...

Dans certaines bibliothèques, il n'y a pas de pénalités si les usagers rendent les documents empruntés en retard. Il serait donc possible de mettre en place des indicateurs afin de vérifier

s'il y a des abus : le nombre de retards pour une certaine période, le nombre de retards par utilisateur par exemple.

d) Les indicateurs sur la satisfaction des usagers

Le nombre de lecteurs dans les bibliothèques est, en général, en baisse depuis plusieurs années. Il semble donc intéressant de réaliser une étude de satisfaction des publics et non publics d'une bibliothèque. Il est impératif pour une bibliothèque de savoir pourquoi les habitants ne viennent pas ou plus, de savoir pourquoi elle ne touche pas la population dans son ensemble. Cela incombe-t-il aux horaires d'ouverture, aux jours d'ouverture, y a-t-il une attente ou un besoin de la population qui n'est pas couvert... On pourrait alors réaliser une enquête auprès de la population de la ville pour savoir si les habitants fréquentent la bibliothèque et surtout si non, savoir pourquoi? Il faudrait aussi essayer de comprendre les inscriptions : savoir pourquoi les personnes s'inscrivent à la bibliothèque (par exemple est-ce grâce aux collections mises en rayon, est-ce grâce aux animations?). On pourrait alors élaborer des indicateurs tels que le nombre de personnes inscrites suite à leur venue à une animation, le nombre de personnes inscrites grâce aux livres en rayon, le nombre de personnes non inscrites car la bibliothèque ne possède les documents dont elles ont besoin...

Le service des bibliothèques est un service qui vise le grand public, son but est l'initiation et non la spécialisation. De ce fait, toutes les demandes ne peuvent pas être satisfaites car, pour qu'un document soit mis à disposition du public, il faut qu'il intéresse plusieurs personnes. Il serait donc envisageable de réaliser une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population pour voir s'il n'y a pas des documents manquants ou à compléter, des documents qui seraient utiles à un grand nombre. Cette enquête permettrait aussi de rendre compte du pourcentage de personnes qui se sentent lésées ou qui ne trouvent pas ce qu'elles veulent à la bibliothèque. En effet, on a déjà pu constater qu'il n'y avait pas d'indicateur sur les attentes des usagers ni sur le qualitatif mais que seul les éléments quantitatifs sont pris en compte sur le public (âge, sexe, catégorie socio professionnelle, adresse...). Il faudrait donc s'intéresser aux intérêts des usagers : connaître ce qu'ils aiment afin de savoir quoi leur proposer, connaître leurs goûts... On peut voir les livres, les cd et tout autre support qui sortent le plus mais il est possible que certains documents qui ne sont pas proposés seraient aussi populaires. Une enquête en aval est donc nécessaire pour ajuster l'offre aux besoins des usagers. Il faudrait trouver un moyen pour contacter les habitants, pour leur demander leurs attentes. Cela peut se faire par le biais de sondage mais aussi à l'aide de forums ou de groupes de lecture par exemple.

De même, il n'y a pas d'indicateur sur l'éthique du service, il n'y a pas d'indicateur qui permettrait de voir s'il y a de l'exclusion (pas de différence entre les différents milieux sociaux). Il faudrait donc également inclure dans l'enquête de satisfaction une question pour savoir si certaines personnes se sentent exclues et pourquoi.

On pourrait aussi mettre dans cette enquête, une partie sur la mesure du plaisir, du bonheur procuré par l'utilisation des services de la bibliothèque aux usagers (par exemple une auto-évaluation des utilisateurs avec une échelle allant de 0 à 10 par exemple).

On a vu précédemment que la bibliothèque contribue au lien social. Toutefois, il n'y a pas de mesure directe de ce produit, comme c'est aussi le cas pour les autres produits indirects. Mesurer l'impact de ces produits est en effet très fastidieux. On pourrait éventuellement inclure ces points dans l'enquête de satisfaction pour savoir ce que la fréquentation de la bibliothèque a changé dans la vie des usagers, pour savoir en quoi cela leur a été utile (s'ils se sentent moins isolés, s'ils ont rencontrés des personnes qu'ils fréquentent en dehors de la bibliothèque, s'ils ont appris quelque chose, s'ils ont obtenu leur examen ou un emploi...). Il faut cependant faire attention avec ce type d'enquête afin de ne pas être trop intrusif dans la vie des personnes interrogées (il faut qu'elles aient envie de répondre au questionnaire).

e) Les indicateurs sur le personnel

On a déjà vu que, dans la plupart des bibliothèques, le personnel est soumis à un entretien annuel mais qu'il n'y avait pas d'évaluation notée. Il faudrait donc peut-être mettre en place un système de notation pour évaluer le personnel des bibliothèques ou tout du moins, puisqu'il existe déjà un système de notation pour les employés des collectivités, le rendre obligatoire pour le personnel des bibliothèques.

2.1.3 De nouvelles stratégies

Comme nous avons pu le constater, de nombreuses stratégies sont mises en place dans les bibliothèques pour rendre le service plus performant. Il serait cependant possible de mettre encore en place d'autres stratégies.

a) Les stratégies sur les collections

Il serait tout d'abord possible de développer le service vers de nouveaux supports (livres spécialisés, des DVD ou des logiciels pour les bibliothèques qui ne le proposent pas...). Toutefois, cette solution n'est pas toujours envisageable en raison du manque d'espace et de moyens.

Un autre point évoqué lors des entretiens est la réduction des délais d'obtention du livre. Par exemple, à Lille, la bibliothèque souhaite que les usagers puissent commander un livre et l'avoir trois semaines après. Le but est de raccourcir le circuit de demande du document et fourniture du document. C'est un marché public donc on ne peut pas faire des achats tout le temps. Il faudrait donc un système de commande rapide, un système d'acquisition interne (des membres du personnel qui s'occupent des acquisitions et qui doivent indiquer quels sont les livres à traiter rapidement). Les usagers reprochent à ce service de ne pas être assez développé : les livres sont mis en rayon longtemps après puis, quand ils le sont, ils sont toujours empruntés par d'autres utilisateurs (ce qui renvoie au problème du nombre de commandes d'un document). Dans d'autres pays, comme l'Allemagne par exemple, on achète

les livres en grande quantité, on fait payer l'emprunt puis on revend les livres après mais en France ce n'est pas possible car le service est gratuit.

b) Les stratégies d'innovation

Les bibliothèques, pour être performantes, doivent prendre en compte les évolutions de la société. C'est notamment le cas pour le numérique (avec Internet notamment) qui prend de plus en plus d'importance, ce qui implique de nombreux changements pour les bibliothèques : il faut réorganiser les locaux, le personnel doit être formé pour pouvoir assurer le service, répondre aux éventuelles questions et demandes des usagers, il faut développer l'offre des supports numériques (offre numérique en ligne, musique, cinéma, vidéo, livres, presse...), fournir une accessibilité du portail numérique à distance... Les bibliothèques pourraient mettre en place de nouveaux services, tels que le téléchargement de musique sur Internet. Le problème est que ça coûte cher à mettre en place et il a par ailleurs été constaté, dans les bibliothèques où cela a été mis en place, que les usagers ne se servent pas du site de la bibliothèque mais vont directement sur Internet par eux-mêmes.

Les bibliothèques pourraient mettre en place des services spécifiques : apprentissage des langues, des services pour lutter contre l'illettrisme, application pour téléphone (avec un certain nombre de fonctionnalités sur le téléphone : compte lecteur, agenda, informations sur les horaires et la localisation...).

Les bibliothèques effectuent parfois des expérimentations. C'est par exemple le cas pour Lille, qui a tenté une modification des conditions de prêts. La bibliothèque a fait une expérimentation pendant un an : le prêt illimité en nombre (sauf pour les DVD, revues et CD) pour favoriser les échanges. Les réactions du public et des professionnels ont été diverses. Il y a eu des effets néfastes pour la collection de CD (empruntables pour 3 semaines + 3 semaines prolongées), la bibliothèque pouvait donc se retrouver avec des bacs vides (tout était sorti). Les temps d'attente aux retours ou aux prêts étaient longs car il y avait beaucoup de monde. Les problèmes n'étaient pas gérables car il n'y avait pas les moyens adaptés à cette offre. Il faudrait des automates de prêts, des écrans pour enregistrer les prêts et les retours, c'est-à-dire un service de prêt par l'emprunteur pour qu'il n'y ait pas d'attentes. Il y a donc eu un retour en arrière qui a permis un apaisement des équipes (qui avaient des craintes sur l'usure du fonds pour les CD, les DVD qui sont fragiles), de calmer les angoisses de certains lecteurs qui trouvaient que c'était trop généreux (en général, les gens s'autorégulent car il faut porter les documents).

c) Les stratégies relatives au relationnel

La communication, comme nous l'avons déjà souligné est un élément essentiel pour une bibliothèque. Or de nombreuses bibliothèques présentent encore des lacunes à ce sujet. Ainsi, on trouve encore des bibliothèques qui ne possèdent pas de site Internet, ni d'offre numérique

(offre en ligne ou postes informatiques). C'est un point qui devrait être prioritaire en raison de l'importance du numérique dans la société actuelle. Le problème est que le service des bibliothèques n'est pas un service obligatoire, il semble donc impossible de rendre obligatoire l'offre numérique.

On a vu que certaines bibliothèques mettaient en place un service pour aider les personnes en recherche d'emploi (création de CV, de lettres de motivation...). Il faudrait peut être mettre en place une collaboration avec pôle emploi (car le taux de chômage est fort) pour permettre l'accès à l'information sur l'emploi, pour autonomiser les gens (par la formation par exemple).

On a évoqué dans les stratégies existantes que certaines bibliothèques, pour faire de l'établissement un lieu agréable, offraient un café avec la lecture. Certaines bibliothèques veulent aller plus loin et ont l'idée de mettre en place une galerie de détente pour manger, boire, téléphoner car une bibliothèque est un lieu de vie (qui est ouvert toute la journée, il faut donc pouvoir y manger, boire...).

d) Les stratégies sur les coûts

Une bibliothèque n'a pas vocation à gagner de l'argent, elles sont soumises à un budget alloué par la ville. De ce fait, même si le service est gratuit pour l'utilisateur, il représente un coût pour la collectivité. Il y a donc un souci du bon emploi des agents de la ville, d'une adéquation entre les moyens engagés et les résultats. C'est pourquoi les bibliothèques cherchent à faire des économies à tous les niveaux. Elles réfléchissent aux équipements, traquent les frais, les coûts qui ne sont pas nécessaires. On peut prendre l'exemple de l'équipement du livre (film plastique), est-ce utile ? En effet, si le livre n'est pas cher, si sa durée de vie est limitée, est-ce vraiment utile ? Faut-il le faire pour tous les livres ? Il semble que non car c'est non seulement une perte d'argent mais aussi une perte de temps, durant lequel les agents auraient pu faire autre chose à la place.

e) Les stratégies au niveau national

Une plus grande intervention de l'État serait souhaitable. En effet, les bibliothèques ne dépendent pas de l'État (qui n'intervient que pour des finances sur des sujets bien ciblés, tels que les fonds patrimoniaux, les acquisitions prestigieuses (ex moyen âge), la construction d'une nouvelle bibliothèque...). L'État contrôle et inspecte le service mais il n'existe pas de textes législatifs sur l'organisation et le fonctionnement des bibliothèques (pour les musées il y en a depuis 2002). C'est à la charge des collectivités territoriales. Or, le Maire n'est pas obligé de créer ce service public.

Il faudrait peut-être aussi instaurer une politique de lecture publique en France. Il y a des opérations ponctuelles : l'État peut par exemple organiser un temps fort pour la défense de la langue française. Mais il n'y a pas de politique de lecture publique en France, ça dépend des collectivités locales.

Les bibliothèques pourraient travailler sur des territoires plus larges que les villes. Par exemple, le bibliobus d'une ville pourrait tourner également dans les villes voisines. C'est cependant difficile à mettre en place. Il y a toutefois des communes qui se regroupent, ce qui est plutôt le cas pour les petites villes. C'est, en effet, plus compliqué pour les grandes villes en raison de la taille du territoire et du nombre d'habitants.

Les bibliothèques devraient peut-être aussi élaborer des stratégies nationales en ce qui concerne les achats. Il faut une politique de mutualisation (cf. une ville seule est moins forte pour négocier qu'un groupe tel que la bibliothèque nationale de France). Les fournisseurs donneraient de meilleurs prix si les commandes se faisaient ensemble car pour l'instant les fournisseurs font du cas par cas. On peut avoir de bons prix si on est un bon négociateur. Les fournisseurs attendent, s'il n'y a pas de négociation, ils font payer des prix chers. Il faut donc une politique nationale plus que locale. Les compétences obligatoires vont être accrues or les bibliothèques sont une compétence optionnelle, donc elles ne vont pas être prioritaires. Les politiques sociales prennent plus de place et comme le budget n'est pas extensible, les compétences optionnelles sont laissées de côté.

2.1.4 L'évaluation multicritère

A l'aide des recherches et des entretiens effectués, nous avons appliqué la grille multicritère au service public des bibliothèques (tableau 25) :

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition du public de divers documents : livres, CD, magazines, DVD, journaux... • Prêt de documents • Accès à des postes informatique et connexion Internet • Accès à une salle de lecture • Mise à disposition et prêt de jeux • Offre d'ateliers d'écriture 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition de photocopieuses (photocopies payantes) • Achat de documents 	<ul style="list-style-type: none"> • Activités culturelles : expositions, soirées, rencontres avec des auteurs... • Lecture dans des structures extérieures : crèches, écoles, maisons de retraite... • Conseils et renseignements du personnel (sur les livres, les modalités d'inscription...) • Mise à disposition d'un site Internet (renseignements sur la bibliothèque, sur les conditions d'emprunt, sur les collections...) • Evaluation des besoins des usagers 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition d'outils pour les malvoyants ; logiciels, claviers brailles, livres en braille... 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité pour les usagers de réaliser seuls leurs emprunts (grâce au système RFID) • Bornes de retour informatisées • Réservations en ligne
<i>Performances relatives au produit direct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de documents mis à disposition (par nature de documents, par secteurs...) • Variation du nombre de places assises dans la bibliothèque (dans la salle de lecture par exemple) • Variation du nombre d'établissements, évolution de leur surface, évolution de leur organisation... • Variation du nombre de postes informatiques • Variation du nombre de prêts • Variation du nombre de connexion Internet • Amélioration des horaires d'ouverture et d'accueil • Taux de rotation de la collection • Age de la collection • Evolutions du nombre d'inscrits et du nombre de nouveaux inscrits par mois • Variation du nombre d'utilisateurs actifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de photocopies effectuées et variation du gain rapporté grâce à ces photocopies • Variation du nombre d'acquisitions • Taux de renouvellement • Variation du nombre d'ouvrages pilonnés • <i>Coût par usager et coût par habitant, évolution de ces coûts</i> • <i>Evolution des tarifications</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de satisfaction des usagers (retour des usagers, commentaires sur le site Internet...) • Evaluation du personnel, absentéisme du personnel (amélioration au niveau de leur présence) • Evolution du nombre de visites du site Internet • Amélioration du nombre d'actions menées dans les différentes institutions (crèches, établissements scolaires...) • Amélioration du nombre d'expositions, de rencontres, de lectures, de concerts... • <i>Nombre de valises prêtées par école, nombre de livres dans ces valises</i> • <i>Nombre de personne touchée par les actions culturelles</i> • <i>Impact des actions culturelles</i> • <i>Enquête auprès des usagers pour savoir s'ils sont bien informés des actions des bibliothèques</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de logiciels pour les malvoyants • Variations du nombre de claviers brailles, de livres brailles... 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de documents équipés du système RFID • Variation du nombre de bornes de retour

Produit indirect (long terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la culture • Contribution à l'instruction • Réussite de concours • Contribution à l'amélioration du cadre de vie (possibilité d'étudier dans un lieu calme, obtention de renseignements et de conseils, possibilité de lire des livres trop chers à l'achat...) • Contribution au divertissement et au plaisir 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'emploi (personnes qui trouvent un emploi grâce à l'aide de création de CV...) • Contribution à l'attractivité de la ville (enjeux politiques) 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure intégration dans les conversations 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution au lien social (grâce à la lecture dans les lieux dits empêchés par exemple) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gains de temps grâce aux réservations en ligne
<i>Performances relatives au produit indirect</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evolution du nombre de concours réussis grâce à la fréquentation de la bibliothèque</i> • <i>Enquête de satisfaction des usagers</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evolution du nombre de personnes qui ont trouvées un emploi grâce à leur fréquentation de la bibliothèque</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête de satisfaction (amélioration de la satisfaction des usagers)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête des habitudes de vie des usagers</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête de satisfaction (amélioration de la satisfaction des usagers)</i>

Nous pouvons souligner que les indicateurs utilisés par le service des bibliothèques pour mesurer la performance sont nombreux et tiennent compte des différents mondes de produits. Cependant, les performances relatives aux produits indirects ne sont pas prises en compte par le service. Ainsi, le service n'évalue pas l'impact de son action sur les usagers du service : nous ne savons pas dans quelle mesure le service influe sur la vie des usagers (réussite de concours, obtention d'un travail...).

2.2 Les crèches collectives

Nous tenterons de rendre compte des difficultés auxquelles le service est confronté puis nous proposerons de nouveaux indicateurs de performance ainsi que de nouvelles stratégies pour améliorer la performance.

2.2.1 Bilan critique

Nous avons vu qu'une harmonisation au niveau de l'évaluation du personnel ait souhaitable pour le service des crèches collectives. De même, chaque crèche crée son propre outil de liaison de communication avec les parents : ne faudrait-il pas également une harmonisation au niveau national, ce qui permettrait aux parents d'avoir les mêmes repères, de ne pas devoir se réadapter à d'autres pratiques s'ils déménagent et changent de crèche.

Nous pourrions également étendre cette harmonisation au questionnaire remis aux parents lors de la sortie de l'enfant. De plus, il faudrait tirer des statistiques de ces questionnaires, des évolutions pour voir si les points négatifs signalés à un moment valent encore pour les années suivantes ou si ça a été corrigé. De même, les attentes des parents sont demandées mais sont-elles prises en comptes ? Pareillement, la crèche doit proposer des activités que les enfants ne peuvent pas faire chez eux, ce qui leur permet de s'ouvrir au monde, de développer leur culture. Comment évaluer cela ? Avec un questionnaire remis aux parents ?

Selon les personnes interrogées, il faudrait peut-être un suivi des conseils de crèches pour savoir si les questions et les problèmes évoqués sont résolus, pour savoir si les parents sont satisfaits de ces conseils, s'ils se sentent écoutés et entendus. « Un des meilleurs moyens pour connaître la satisfaction des usagers est d'interroger les parents (leur poser directement des questions orales ou à l'aide d'un questionnaire) mais il ne faut pas que ça devienne une gêne pour les parents, qu'ils se sentent contraints de répondre. Il ne faut donc pas trop de questions pour que les parents aient envie d'y répondre ».

De nombreux points peuvent donc être améliorés concernant l'évaluation de la performance du service. En effet, selon les personnes interrogées, il n'existe pas de grille, « il faudrait peut-être élaborer des grilles comme pour le service des personnes âgées (grille avec contrats, réclamations...) ». Mais il faut faire attention car les grilles présentent aussi des inconvénients. Ainsi, l'enfant peut être changé, avoir mangé et pleurer quand même. Il faut avant tout que l'enfant soit bien. Il faut donc faire attention, en voulant imposer des grilles

pour l'évaluation du service, car l'enfant n'est pas un objet. Chaque enfant est différent et réagit différemment à une même éducation, aux mêmes règles... Le service dépend donc des usagers (des enfants) car certains ont besoins de plus d'attention que d'autres : le personnel n'agit pas de la même façon avec tous les enfants. De ce fait, chaque prestation est unique. Certains enfants, qui ont plus de difficultés, pourront ainsi bénéficier de services plus spécifiques (cf. méthode « parler bambin ») qui nécessitent plus de temps et plus de personnel. Cela dépend aussi des familles (cf. étude faite à Lille : 1/3 de familles autonomes (trouvent les renseignements eux-mêmes), 1/3 de familles qui participent aux communications et 1/3 qui ne se saisissent de rien).

Il est donc difficile d'évaluer le « produit à long terme », de savoir si l'enfant est bien éduqué, bien autonome, s'il est plus à l'aise en société que les autres... Il est difficile de déterminer la part de responsabilité de la crèche pour ces éléments là. Il n'y a, en effet, aucune obligation de résultats au niveau des acquis : pas d'obligation pour les enfants de savoir leurs couleurs en entrant à l'école, d'écouter les histoires... Comment alors évaluer le travail d'éveil, d'apprentissage ? En effet, beaucoup d'activités sont proposées mais il faut noter que rien n'est obligatoire. Les enfants ne sont pas forcés de participer aux activités, il ne faut pas les forcer. Faut-il alors considérer les activités comme produit, comme facteur permettant d'éveiller les enfants, de développer leurs connaissances.

De plus, même s'il y a une aide à l'éducation et à l'éveil, il faut faire attention à ne pas se substituer aux parents, ils doivent rester les décideurs dans la vie de leur enfant. Il faut vérifier que les parents ne se sentent pas à l'écart ou si leurs désirs pour leur enfant sont bien pris en compte.

De même, vouloir appliquer la même chose partout n'est peut être pas la solution idéale. En effet, on trouve des crèches en milieu rural, en ville... C'est un service très en lien avec la population. Si c'est une ville jeune alors il y a plus de demande. Il faut donc faire très attention à tous ces éléments car, d'un endroit à l'autre, les demandes et besoins pour la garde des enfants peuvent être différents.

2.2.2 Proposition de nouveaux indicateurs

Pour évaluer le service des crèches collectives, d'autres indicateurs peuvent être envisagés. De plus, les indicateurs utilisés ne tiennent pas compte des effets à long terme du service, c'est pourquoi il est utile d'en trouver des nouveaux qui tiendraient compte de ces effets. Selon les personnes interrogées, « il ne faut pas faire des choses trop compliquées » et il faudrait également plus de traçabilité écrite.

a) Les enquêtes

L'indicateur principal utilisé pour évaluer les crèches collectives est le taux de remplissage. Cependant, comme nous l'avons déjà vu, cet indicateur ne tient pas compte de la qualité du service. On peut alors se demander comment juger de la qualité du service ? Par un

observateur qui devrait constater si le calme règne à l'intérieur de la crèche, si les enfants pleurent ou non, si le personnel effectue les bons gestes envers les enfants... Par une enquête auprès des parents ?

L'idée de l'enquête auprès des parents apparaît intéressante car ils sont les principaux acteurs à pouvoir juger si leurs enfants sont bien gardés ou non. De plus, les professionnels des crèches collectives interrogés sont pour le fait de demander plus souvent l'avis des parents par des questionnaires. Mais il semble toutefois difficile d'en faire un indicateur fiable dans la mesure où l'avis des parents reste subjectif et aussi en raison du fait qu'il semble impossible de rendre ce type d'enquêtes obligatoires. On ne peut évidemment pas forcer les parents à répondre à ce type d'enquêtes, bien qu'elles restent l'un des meilleurs moyens pour connaître l'avis des parents. Elles permettent de savoir s'ils se sentent écoutés, compris, s'ils trouvent un interlocuteur pour parler de leurs problèmes, savoir s'ils ont eu de bons conseils, leurs attentes, savoir s'ils sont satisfaits... Dans ce cas, on peut se demander quelles questions il faut poser et à quelle fréquence ?

Comme nous l'avons déjà évoqué, les crèches collectives ont un rôle important pour la sociabilisation de l'enfant, pour sa construction personnelle mais, selon les professionnels interrogés, il ne faut pas se substituer aux parents. Il faudrait peut-être alors un indicateur (une enquête) pour savoir si les parents ne trouvent pas l'implication de la crèche trop importante dans la vie de leur enfant, pour savoir s'ils se sentent toujours les premiers décideurs de la vie de leur enfant, s'ils ne se sentent pas mis de côté...

Un autre type d'enquêtes peut être envisagé pour le service des crèches collectives. Il concerne le produit indirect que nous avons mis en évidence précédemment, à savoir la sociabilisation des enfants. Il faudrait ainsi établir une enquête pour savoir si les enfants qui sont allés en crèche collective s'intègrent mieux à l'école, puis dans la société. Il faudrait faire cette enquête sur un échantillon de personnes qui sont allées en crèche et sur un autre échantillon de personnes qui ne sont pas allées en crèche, avec des questions qui porteraient sur la confiance en soi, la prise de parole et l'aisance en public, l'intégration, la timidité, le métier exercé... Le même problème de subjectivité que pour les enquêtes auprès des parents peut être soulevé.

Nous avons déjà évoqué le fait que, pour une ville, avoir de bons systèmes de garde d'enfants pouvait influencer sur l'économie de la ville et attirer les entreprises. On pourrait alors envisager une enquête auprès des entreprises pour savoir si leur choix de s'implanter dans la ville s'est fait en fonction des structures d'accueil d'enfants de la ville, et plus particulièrement de la présence d'une crèche collective.

b) Les indicateurs relatifs au relationnel

Le côté relationnel, c'est-à-dire les relations entre les parents et le personnel, joue un rôle très important dans le service des crèches collectives. Il est en effet primordial que les parents aient suffisamment confiance en la structure d'accueil pour placer leurs enfants (par exemple,

dans certaines crèches, les parents peuvent circuler dans la structure). Ils doivent avoir confiance en ceux qui gardent leurs enfants et il faut une stabilité au niveau des référents auprès des enfants. De plus, il faut également que les enfants se sentent bien dans la crèche. C'est pour cela qu'il semble essentiel de prendre en considération ce côté relationnel dans l'évaluation de la performance.

On pourrait ainsi, comme nous l'avons déjà vu, réaliser une enquête auprès des parents pour savoir ce qu'ils pensent du personnel, savoir s'ils sont toujours accueillis par la même personne... De même, on pourrait aussi établir un questionnaire pour demander aux parents s'ils se sentent toujours décideur de la vie de leur enfant, s'ils ne sentent pas contraints dans quoi que ce soit car la crèche peut, par exemple, repérer les enfants qui ont des difficultés pour les aider mais tout doit se faire avec l'accord des parents. Il faut respecter leur décision et vérifier que les parents ne sentent pas obligés d'accepter certaines choses.

D'autres indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer ce côté relationnel :

- Le nombre de parents qui retirent leur enfant car ils ne se sentent pas en confiance, ce qui pourrait signifier un manque de compétences de la part du personnel.
- Le nombre de fratrie à la crèche et le nombre de parents qui mettent leur deuxième enfant en crèche : ainsi, si la crèche comporte beaucoup de fratries, cela peut indiquer que les parents sont contents. Effectivement, si les familles n'étaient pas satisfaites, elles ne reviendraient pas.
- Le nombre de personnes qui viennent à la crèche car un usager leur en a dit du bien.
- Le nombre de parents qui reviennent dire bonjour après que l'enfant soit sorti de la crèche, ce qui prouve qu'ils ont apprécié le service.
- Le retour des parents : cela peut être une discussion quand les parents déposent leurs enfants (s'ils sont à l'aise, ils posent des questions, discutent de leurs attentes...). Si les choses peuvent être abordées sereinement, cela peut être un indice de qualité.
- L'observation de l'accueil pour voir si les enfants sont bien accueillis, s'ils ont l'air contents ou non... L'indicateur pourrait alors être le nombre d'enfants qui pleurent quand leurs parents les déposent le matin.

Un autre aspect du côté relationnel qu'il faut considérer est la dépendance du service des crèches collectives avec les autres modes de garde : les crèches collectives peuvent ainsi travailler en partenariat avec le secteur associatif, avec le relais des assistantes maternelles, avec les structures privées. Il faut donc tenir compte de ces autres modes de garde pour l'évaluation du service. On pourrait donc utiliser les indicateurs suivants : le nombre de crèches associatives, le nombre de crèches privées, plus le nombre de places dans chacune de ces deux crèches, le nombre d'assistantes maternelles (plus le nombre d'enfants pouvant être gardés par ces assistantes maternelles). Il faudrait ensuite comparer pour voir si dans les endroits où ces autres modes de garde sont fortement développés, les crèches municipales sont moins importantes ou non. De même, cette dépendance aux autres modes de garde peut jouer sur les indicateurs déjà utilisés. Par exemple, la moyenne de fréquentation peut dépendre du fait qu'il y ait ou non beaucoup d'autres modes de garde alternatifs mis à la disposition des parents. Il serait aussi important que le responsable ait en charge tout le

service de la petite enfance, ce qui lui permettrait d'avoir une vision globale et de mieux gérer le service.

c) Les indicateurs techniques

De nombreux indicateurs techniques peuvent être utilisés pour évaluer la performance d'une crèche collective. On pourrait ainsi avoir comme indicateurs le nombre de jouets achetés, le nombre d'activités faites avec les enfants, le nombre d'objets pour la motricité achetés, le nombre d'enfants par chambre... Ces indicateurs permettraient ainsi de savoir si le bien-être des enfants est correctement pris en compte.

On pourrait aussi prendre comme indicateur le nombre de points améliorés suite aux journées pédagogiques, ce qui mettrait en évidence l'utilité ou non de ces journées.

De même, on pourrait également évaluer la tranquillité du lieu : savoir si le lieu est calme ou s'il y a des pleurs, ce qui peut révéler un problème. On pourrait ainsi utiliser comme indicateur : le nombre d'enfants qui pleurent en arrivant, le nombre de pleurs sur une journée...

d) Les indicateurs financiers

Comme nous l'avons déjà vu, les crèches collectives sont financées par les familles qui placent leur enfant et par la CAF. De plus, comme les crèches sont des structures déficitaires, la ville finance les besoins de la crèche (fonctionnement structure et personnel : directrice, puéricultrices, femmes de ménage...) en versant une somme globale pour l'année. De ce fait, selon les personnes interrogées, le budget imparti n'empêche pas d'être performant et le coût n'entre donc pas dans la performance. Toutefois, on pourrait quand même prendre en compte les économies réalisées : la maîtrise des énergies, la baisse de la facture de chauffage. Pour évaluer le service, il faudrait donc faire une évolution dans le temps des dépenses en chauffage, en énergie...

De plus, selon certaines personnes interrogées, le budget peut être un indicateur pervers. On pourrait très bien avoir un budget très important mais sans prendre en considération le bien être des enfants. Il faut donc être très méfiant vis-à-vis de cet indicateur. On pourrait augmenter le budget et que l'enfant ne soit pas plus heureux pour autant. Ca ne serait pas forcément utile. On n'est pas dans « un service pour un moindre coût » mais pas non plus dans l'optique « on donne plein d'argent donc tout va bien ». « On sait estimer l'enveloppe à donner pour que les enfants, parents et professionnels s'y retrouvent » (situation de bien-être pour les trois). Si le ressenti au niveau des professionnels n'est pas bon alors ce sera identique pour les familles et les enfants.

e) L'évaluation du personnel

Nous avons déjà évoqué le fait que le personnel est soumis à un entretien annuel mais qu'il n'y avait aucune méthodologie particulière et aucune harmonisation au niveau national, ni même au niveau régional. Il faudrait donc envisager une harmonisation au niveau national pour l'évaluation du personnel. Il faudrait rendre systématique, pour chaque auxiliaire, certains points à évaluer lors de l'entretien annuel. Ainsi, chaque auxiliaire devrait être évalué pour son travail, sa vie au sein de la structure, il faudrait voir ce qui va, ce qu'il doit travailler... Le problème, selon les personnes interrogées, est que dans les études exigées, la pédagogie n'est pas étudiée. La performance peut donc encore être augmentée par des formations et des entretiens avec les agents.

Comme nous l'avons déjà montré, le service dépend des autres modes de garde. Il serait donc intéressant de prendre comme indicateur les compétences exercées par la personne responsable du service des crèches collectives, afin de savoir si elle s'occupe du service petite enfance en entier ou juste du service des crèches collectives.

D'autres indicateurs relatifs au personnel peuvent être envisagés : le nombre d'années depuis que le personnel travaille dans l'établissement, le nombre d'années depuis qu'ils exercent ce travail (dans l'établissement ou ailleurs)... On pourrait faire des contrôles inopinés (pour voir si le nettoyage est fait, si les enfants sont propres, si les enfants ont mangé...) afin de constater si le travail est correctement effectué.

f) Les indicateurs sur les produits indirects

Pour évaluer la performance du service, il ne faut bien évidemment pas, comme pour les autres services en général, se limiter aux indicateurs techniques. Il faut donc évaluer les performances à long terme du service :

- Le nombre de personnes qui ont pu trouver un emploi grâce au placement de leur enfant, chiffre que l'on pourrait calculer grâce au questionnaire remis aux parents.
- Le taux d'enfants qui partent à l'école avec un bon langage (toujours à l'aide d'un questionnaire).
- Le nombre de nouveaux habitants qui sont venus dans la ville car il y a des structures d'accueil d'enfants adaptés à leurs besoins.

2.2.3 De nouvelles stratégies possibles

De nouvelles stratégies sont envisageables dans les domaines suivants : l'infrastructure et son organisation, le côté relationnel et l'information aux parents et le personnel. De nouvelles stratégies pourraient aussi être mises en place au niveau de la ville.

a) Les stratégies concernant l'infrastructure et son organisation

Comme nous l'avons déjà souligné, l'indicateur le plus utilisé est le taux de remplissage. De ce fait, pour améliorer le service, il faudrait trouver une solution pour rentabiliser les entrées de crèches, pour faire en sorte que la crèche soit toujours remplie. Il faudrait donc peut-être mettre en place des listes d'attente (pas forcément pour les parents qui travaillent), comme cela si un enfant ne peut pas venir un jour, la crèche peut proposer la place à un autre enfant pour ce jour.

Pour les achats, la crèche fonctionne en appel d'offre. Or ce système peut poser des problèmes. Par exemple, selon une personne interrogée, on peut avoir des barrières pour que les enfants ne s'échappent pas qui ne sont pas appropriées mais ne pas pouvoir les changer à cause de ce système d'appel d'offre.

Pour améliorer la gestion des places, les crèches travaillent en partenariat avec le secteur associatif. Certaines crèches fonctionnent aussi en partenariat avec le secteur privé mais cela reste encore peu répandu. Peut-être faudrait-il développer plus les partenariats avec le secteur privé car cela permettrait aux villes d'obtenir des places dans ces structures. Il faudrait faire une enquête pour voir si les places en crèche sont suffisantes, s'il n'y a pas des parents qui se sentent lésés ou contraints d'accepter un autre mode de garde. Est-ce utile ou non de développer des partenariats avec le secteur privé ? Le secteur privé est moins nécessaire dans les grandes villes. C'est un service complémentaire du secteur public car il s'adresse aux entreprises. Il faut voir comment trouver le point de jonction pour écrire une charte ensemble. Il faut créer des crèches d'entreprises pour répondre aux besoins des familles.

Il faudrait peut-être aussi mettre en place un partenariat avec l'école pour que la transition entre la crèche et l'école se passe bien.

En ce qui concerne les activités organisées par la crèche, il faudrait peut-être mettre en place un temps culturel avec une gestion globale (y compris le transport). Par exemple, aller à la piscine avec le personnel et le matériel mis à disposition mais également le transport géré par la commune. Le but est évidemment de faire plaisir aux enfants. Il faut aussi inviter les parents pour qu'ils se rendent compte que l'enfant s'intéresse à telle ou telle activité pour qu'après ils le fassent aussi avec leur enfant (comme aller à la bibliothèque par exemple). Il ne faut cependant pas de consommation exagérée : le plaisir doit être vécu avec les parents et non avec le personnel.

b) Les stratégies concernant le côté relationnel et l'information aux parents

Selon les personnes interrogées, il faut travailler beaucoup plus sur l'observation des enfants bien que cela ne soit pas facile à mettre en place. Cependant, il faut comprendre le sens de l'observation et savoir quoi noter : « il faut laisser l'enfant faire des choses seules même si des fois on en envie de l'aider ». Il faut détecter les éventuels soucis (c'est une prise en charge

continue), repérer les enfants qui ont des décalages, il faut voir quels enfants ont besoin de services supplémentaires. Par exemple à Lille, il y a un système le « parler bambin » qui a été mis en place pour permettre aux petits parleurs de développer leur langage. Cela permet de s'adresser aux enfants de manière individualisée, de s'intéresser un peu plus à ceux qui ont des problèmes, tout ceci se faisant avec les parents. Il n'y a pas d'outils d'évaluation vis-à-vis de cette observation (c'est la gratuité du recevoir).

Les crèches collectives pourraient également créer des outils de liaison pour communiquer avec les parents, chaque crèche crée son outil, discuté en conseil de crèche. Les professionnels fonctionnent en harmonie avec les parents. Il y a une remise en question permanente. Il faut améliorer la communication mais aussi l'offre pour les parents, ce qui s'inscrit dans le projet de développement durable : aider les familles dans leur quotidien. Il faut mieux informer les parents, « faire de belles plaquettes pour que les gens en parlent autour d'eux ». La ville cherche donc à faire connaître le service. Par exemple, les villes peuvent réaliser des articles sur le service de la petite enfance dans le magazine de la ville, ce qui permet de faire de la diffusion, de la publicité car c'est aussi lu par des personnes qui habitent hors de la ville. Cependant, cela fait apparaître une contradiction : on veut faire connaître le service, informer les parents pour qu'ils en parlent autour d'eux, faire des articles dans le magazine de la ville mais on refuse des enfants par manque de place.

c) Les stratégies concernant le personnel des crèches

Au niveau du personnel, il semble que pour les besoins des enfants et pour la qualité de l'accueil, il faudrait avoir plus de personnel (remplacement si congé maternité, maladie...) et augmenter le nombre d'éducatrices. Cela permettrait de plus respecter l'enfant : pour savoir ce qu'il aime faire, pour leur donner à manger, pour le sommeil...

d) Les stratégies au niveau de la ville

La ville pourrait autoriser le placement des enfants d'autres villes. En effet, les crèches collectives sont réservées aux habitants de la ville. Or cela peut poser problème pour les habitants des villes voisines qui habitent plus près de cette crèche que les crèches de leur propre ville (cf. les enfants des autres villes ne peuvent pas venir même s'ils habitent à 5 minutes et inversement). Ainsi, la proximité entre le lieu de travail et la crèche ou entre le lieu d'habitation et la crèche n'est pas prise en compte. C'est un problème pour la satisfaction des usagers. Dans ce but de satisfaire les usagers vis-à-vis de la distance de la crèche, il faut délocaliser pour aller au devant des quartiers où il y a moins de structures. Il faut bien analyser les besoins selon les différents endroits du territoire (quartier en plein essor, avec beaucoup de jeunes...) pour savoir où s'implanter.

Les crèches sont vite remplies, il n'est pas toujours possible de répondre aux demandes des parents, qui souvent demandent la crèche en premier choix : il faudrait donc développer

l'offre, faire une enquête pour connaître les besoins de la ville... Le problème est que les crèches ne peuvent pas accueillir plus d'enfants (problème de place, pas de possibilité d'agrandissement des locaux).

Il faut que toutes les communes prennent conscience des problèmes de garde d'enfants. La plupart des villes n'ont pas de structures et se reposent sur les grandes villes. Cela pose problème car les villes extérieures veulent des places dans ces grandes villes. Chaque commune importante devrait réfléchir à la mise en place de structures de garde.

2.2.4 L'évaluation multicritère

L'application de la grille multicritère au service des crèches collectives permet d'obtenir les résultats suivants (tableau 26) :

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Garde des enfants de 2 mois à trois ans dont les parents travaillent tel nombre d'heure (rémunérés ou non tels que les parents étudiants ou en recherche d'emploi) et habitent la ville • Prise en charge des besoins fondamentaux des enfants (alimentation, hygiène, sommeil, jeux, stabilité psychoaffective...) • Activités organisées, jeux 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût du service adapté au revenu des familles 	<ul style="list-style-type: none"> • Encadrement des enfants par une puéricultrice et par des auxiliaires puéricultrices (personnel qualifié, professionnel qui prodigue des méthodes pédagogiques) • Détection des maladies et des problèmes éventuels (par un médecin attaché à la structure et un psychanalyste) Accueil des enfants et des parents • C'est une prestation de service unique : enfants viennent régulièrement, occasionnellement ou en urgence • Réunion d'information pour les parents • Conseil aux parents / accompagnement des familles (avec un psychanalyste pour l'affectif, la relation avec les parents, ce qu'il faut éviter de faire...) • Activités réalisées en dehors de la crèche et/ou avec des partenaires extérieurs : bibliothèques, musées, ludothèques, intervenants en arts plastiques, intervenants en psychomotricité... • Evaluation des besoins des usagers 	<ul style="list-style-type: none"> • Accueil des enfants porteurs de handicap (non financé par l'État), Prise en charge des problèmes de santé avec intervenants extérieurs (si handicap, peut y avoir une séance kiné par exemple). • Dépistage des difficultés (afin de pouvoir réagir si parents d'accords) 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un guichet unique avec une liste unique / Gestion centralisée de la demande avec un certain taux de réponse à la demande à atteindre • Partenariat avec les secteurs associatifs et privés
<i>Performances relatives au produit direct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de crèches municipales • Variation du nombre de places dans les crèches municipales, capacité d'accueil, nombre de refus car crèche pleine • Evolutions du taux de remplissage de la crèche, du taux d'occupation • Variation du nombre de places dédiées à la halte garderie dans chaque crèche • Evolution du nombre de places par habitant • Amélioration des différents contrats proposés (avec des plages horaires différentes et le nombre de jours) • Amélioration des horaires d'ouverture et d'accueil • Durée du contrat 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du coût par usager 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre d'auxiliaires avec lesquels les parents sont en relation • <i>Indicateurs de satisfaction des usagers (retour des familles, questionnaires, lettres des parents...)</i> • Evaluation du personnel, absentéisme du personnel • Variation du nombre d'activités réalisées, variation du nombre d'interventions extérieures • <i>Evolution du nombre d'enfants retirés de la crèche par leurs parents par manque de confiance</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre d'enfants porteurs de handicaps accueillis • <i>Variation du nombre de difficultés détectées</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des délais d'attente pour obtenir une place • Variation du nombre d'enfants de la ville placés dans une structure partenaire

	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution de la comparaison nombre de familles et nombres de places • Variation du nombre d'activités organisées • <i>Evolution du temps accordé aux diverses activités : temps de jeu libre, temps pour change ou apprentissage propreté, temps pour les repas, temps de sommeil, temps de préparation pour mise au lit (changer, pot, laver...), temps hygiène, mise au lit (bercer...), levée de sieste, rhabillage des enfants, temps de jeu libre, nombre d'ateliers organisés...</i> • <i>Variation du nombre de jouets achetés, nombre d'objets pour la motricité achetés</i> 		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nombre de fratrie en crèche</i> • <i>Nombre d'enfants par chambre</i> 		
Produit indirect (long terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la sociabilisation des enfants • Contribution à la construction de l'identité, de l'adulte... • Contribution à acquérir la capacité de vivre en collectivité • Contribution à structurer les enfants, à leur donner un cadre • Contribution à l'éveil des enfants (éveil psychomoteur par exemple) • Contribution à la transmission des virus 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'emploi (les parents qui placent leur enfant peuvent ainsi travailler) • Contribution à l'attractivité de la ville (enjeux politiques) • Effets positifs sur l'économie (rend la ville attractive, attire les entreprises...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution au bien-être des parents (exemple : fêtes, bonheur de participation collective, apprentissage de choses nouvelles telles que des recettes...) • 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'intégration des enfants à l'école et dans la société • Contribution à la lutte contre l'exclusion (les parents peuvent rechercher du travail, faire des stages, passer le permis) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la maîtrise des énergies (nouveaux locaux, repas sur place...)
Performances relatives au produit indirect	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête auprès des publics concernés pour connaître l'impact de la crèche sur leur vie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Variation du nombre de parents qui ont pu accepter ou trouver un emploi</i> • <i>Variation du nombre d'entreprises qui se sont installées dans la ville car il y a la présence d'une crèche</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Succès rencontré par la crèche</i> • <i>Enquête de satisfaction auprès des parents</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquêtes de satisfaction</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evolution du nombre de mesures prises pour réaliser des économies d'énergie</i>

Nous pouvons alors constater que, comme pour les autres services étudiés, les performances relatives aux produits indirects ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Nous pouvons aussi remarquer que les indicateurs concernant le monde relationnel sont peu nombreux alors que ce monde joue un rôle primordial pour ce service. Il apparaît donc essentiel de mieux prendre en considération les performances se rapportant au monde relationnel en intégrant notamment des indicateurs de satisfaction des usagers.

2.3 Les transports

Nous verrons que le service est confronté à certains problèmes, puis nous proposerons de nouveaux indicateurs ainsi que de nouvelles stratégies. Puis nous appliquerons la grille multicritère en tenant compte de ces nouvelles propositions.

2.3.1 Bilan critique

Le service des transports est un service régi par de nombreuses lois et organisé de manière à garantir un accès pour tous dans des conditions économiques acceptables pour la collectivité. De nombreuses institutions ont également été créées afin de mieux gérer le service et de prendre conscience de l'intérêt d'organiser une mobilité durable. Cependant, il est quand même possible de souligner quelques difficultés du service liées au coût, aux indicateurs de performance utilisés et à l'organisation du service.

a) Les difficultés liées au coût

Le service des transports est un service essentiel dans nos sociétés actuelles pour de nombreuses personnes. Cependant les transports collectifs est un service déficitaire car l'utilisateur ne paie pas le coût de son service. En effet, dans la mesure où le service doit être accessible par tous, il apparaît impossible de faire payer aux usagers le coût du service. C'est pourquoi, le service est, comme nous l'avons déjà vu, principalement financé par le versement transport et les collectivités. Dans ce cadre, le service doit être financé objectivement, le but étant de transporter un maximum de personnes. C'est un service qui doit potentiellement servir à tous même si, dans la réalité, il est tout à fait possible de trouver quand même des personnes « exclues ». Effectivement, la collectivité ne peut pas créer une ligne sur une zone où il n'y aurait qu'un ou deux habitants car ce ne serait pas viable financièrement pour la collectivité.

C'est un service pour lequel il est très difficile d'évaluer les coûts des avantages et des inconvénients. Il est en effet très délicat de déterminer précisément combien cela coûte ou combien cela rapporte si une personne prend les transports en commun plutôt qu'une voiture individuelle. Les transports en commun coûtent chers et produisent également de la pollution. De plus, il arrive que les transports en commun tournent « à vide » ou avec très peu de

personnes. Dans ce cas, ces transports ne sont pas plus bénéfiques d'un point de vue écologique mais aussi d'un point de vue économique. Ce sont évidemment des données à prendre en compte, cependant, selon les personnes interrogées il ne faut pas avoir un regard trop financier pour ce service car il est souvent indispensable pour de nombreuses personnes (pour aller travailler par exemple).

b) La faiblesse des indicateurs

Certains indicateurs cités précédemment présentent quelques difficultés. C'est ainsi le cas pour l'un des indicateurs les plus utilisés : le nombre de voyages annuels. En effet, cet indicateur peut être gonflé artificiellement selon l'organisation du service. En effet, en fonction des horaires, des lignes ou des prix choisis, il est possible de faire augmenter le nombre de voyages. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne la métropole lilloise, il y avait avant la gratuité pour les collégiens pour les transports aller-retour de leur domicile à l'établissement scolaire. Aujourd'hui, ce système n'existe plus, il y a un abonnement qui n'est plus gratuit mais qui permet aux abonnés de voyager en illimité sur le réseau. De ce fait, les collégiens multiplient les voyages, ils font des voyages qu'ils n'auraient pas effectués avant, ce qui augmente le nombre de voyages pris en compte pour l'indicateur mais ce sont des voyages qui n'auraient pas été effectués sans la mise en place des voyages en illimité. Cet indicateur doit donc être pris avec précaution car il peut masquer des réalités différentes : il y a des personnes qui ne voyagent pas car elles ne bénéficient pas de tarification adaptée à leurs besoins et d'autres qui multiplient les voyages car elles ont un abonnement (c'est le cas par exemple pour les courtes distances qu'elles auraient avant faites à pied).

Dans les indicateurs de performance, nous avons vu qu'il y avait une enquête montée - descente à propos de la fréquentation avec, dans le cadre d'une délégation, une fréquentation fixée à atteindre pour le délégataire et avec un système de bonus/malus si cette fréquentation est atteinte ou non. Toutefois ces données peuvent varier d'un jour à l'autre. Elles peuvent dépendre de la météo, de la conjoncture économique... Par exemple si les habitants ont de l'argent, ils peuvent sortir pour faire les magasins et donc prendre les transports en commun. De même s'il fait beau, les gens auront plus tendance à sortir, ce qui augmente les chances de les voir prendre les transports en commun alors que s'il pleut, ils auront plus tendance à rester chez eux. De plus, comme nous l'avons déjà évoqué, ces chiffres sont à prendre avec précaution car il s'agit bien souvent d'estimation, ce qui peut être remédié par l'utilisation de la billettique pour comptabiliser tous les voyageurs.

Il apparaît également que certains indicateurs manquent. Ainsi, c'est le cas pour les émissions de polluant, de particules générées par les différents modes de transport du service. Il semble d'après les entretiens qu'il n'y ait pas d'outil d'évaluation. Les coûts peuvent être évalués par des enquêtes mais ça reste des travaux de recherche. La mesure de l'air est, en effet, faite régulièrement, mais il est difficile de mesurer la pollution (l'incidence du réseau sur les différents endroits du périmètre de transports...). Il n'y a pas d'indicateur systématique pour cela.

De même, dans nos sociétés actuelles, la voiture représente environ 80% de l'espace public qui n'est donc pas disponible pour autre chose. Or il y a une demande de cadre de vie, d'espaces verts, de degré de bien-être... Les transports en commun ont pour objectif de récupérer une partie de cet espace public occupé par la voiture en amenant les citoyens à utiliser les transports publics plutôt que leur véhicule individuel. C'est un objectif qui est intégré dans les stratégies mais il n'y a pas d'indicateur pour mesurer l'éventuel espace gagné.

c) Les difficultés relatives à l'organisation du service

L'organisation du service des transports publics est assez fastidieuse en raison notamment des attentes des usagers qui sont multiples et diffèrent d'un individu à l'autre : ainsi, pour certains leur souhait est un passage le plus proche possible de leurs points de départ et d'arrivée, pour d'autres c'est un temps le plus rapide qui soit pour aller d'un point A à un point B, d'autres encore privilégient une fréquence de passage des transports élevée ou une amplitude horaire la plus élevée possible... Un point important à prendre en considération dans l'organisation du service est que le service doit être équitable car il existe un droit au transport pour tous. Le service se doit donc de servir à tout le monde. Les habitants souhaiteraient des transports en commun qui passent partout et tout le temps mais il est économiquement impossible pour la collectivité de créer des lignes sur tout le territoire (dans les zones où il y a peu d'habitants par exemple).

Les autorités organisatrices de transport privilégient donc un maillage correct du territoire et un renforcement des axes principaux (régularité de service, confort des véhicules...). Il y a une réflexion permanente pour concilier les demandes des usagers et l'intérêt et l'efficacité du réseau. Le service reste un transport collectif, il n'y a donc pas de porte à porte. De ce fait, il est possible que certains habitants du territoire se sentent lésés par le service.

De plus, pour l'organisation du service, il faut aussi prendre en compte l'évolution sociale de la société qui fait qu'il y ait moins d'horaires stéréotypés. On a désormais des horaires flexibles, des déplacements pour les loisirs... Les déplacements pour motif travail ou études sont désormais minoritaires. L'évolution du réseau doit tenir compte des évolutions de déplacement de la population. Il faut donc adapter les horaires et l'amplitude horaire du réseau car les usagers qui commencent tôt ou finissent le travail très tard, ou les personnes qui travaillent de nuit peuvent se sentir exclues des transports en commun.

D'autres problèmes ont également été évoqués lors des entretiens. Ainsi, pour la CUA, un bus départemental qui traverse Arras ne peut prendre des gens ou en déposer sauf s'il y a une convention avec le Conseil général car ce n'est pas sur le bon territoire. On a donc ici une perte de voyages potentiels ou alors il faut que le service mette en place des lignes de bus urbains pour le même trajet effectué par les bus départementaux.

2.3.2 Proposition de nouveaux indicateurs

Comme nous l'avons déjà vu, les indicateurs de performance sont nombreux pour le service des transports publics. L'évaluation du service est déjà très développée, cependant il ressort des entretiens qu'il faudrait fiabiliser les indicateurs existants et les enquêtes ponctuelles.

Ainsi, si l'on prend en compte l'indicateur sur les usagers non captifs du réseau, on peut considérer que c'est un bon indicateur de performance car si le service attire les automobilistes, cela signifie qu'ils trouvent les réseaux pratiques (au niveau des points d'arrêt, des horaires...) et confortables. Cependant, il apparaît que le service n'a pas un regard suffisant sur l'évolution des usagers captifs ou non captifs car c'est un indicateur fragmentaire qui n'est pas réalisé souvent (tous les 10 ans pour la métropole lilloise par exemple). Il faudrait donc essayer de mettre en place ces enquêtes sur les usagers non captifs de manière systématique, tous les deux ou trois ans par exemple.

Il faudrait également mettre en place de nouveaux indicateurs pour évaluer le bénéfice transports collectifs par rapport au transport individuel. On pourrait ainsi calculer la pollution générée par les transports publics contre la pollution que ces mêmes transports ont permis de gagner (grâce au fait que certaines personnes n'utilisent plus leur voiture). Pour cela, il faut au préalable bien distinguer les usagers captifs et non captifs.

De même, il faudrait aussi essayer de voir si le service n'a pas créé de pollution. En effet, la marche à pied est l'un des premiers modes de déplacement. Il ne faut pas dissuader la marche à pied pour les transports collectifs. Il faudrait donc peut-être élaborer un indicateur pour voir si les transports en communs dissuadent la marche à pied, une enquête pour voir si les usagers prennent les transports par nécessité ou par « fainéantise »...

On pourrait aussi essayer d'évaluer l'amélioration de la qualité de vie. Cette évaluation peut passer par exemple par l'évolution du trafic : nombre de véhicules en moins sur les routes, ce qui implique moins de congestion dans la ville, un air moins pollué. Cette évaluation pourrait également se faire par un sondage pour connaître le ressenti des habitants.

Le service pourrait également réaliser des enquêtes de satisfaction des usagers pour vérifier la qualité du service. De nombreux points pourraient alors être traités par ces enquêtes : les horaires, le respect des horaires, les points d'arrêt, l'attitude du personnel, le confort des véhicules, l'information, les tarifs, les temps de parcours, les éventuels détours faits par les transports en commun... Ces enquêtes pourraient également essayer de mettre en évidence les éventuels bénéfices que les transports collectifs ont permis de gagner aux usagers : gain de temps (par exemple si l'utilisateur utilise le métro, il évite les embouteillages) ou d'économie (si grâce aux transports publics, l'utilisateur n'a pas besoin d'acheter une voiture).

D'autres indicateurs pourraient aussi être mis en place. Par exemple, il faudrait des indicateurs pour mesurer le gain d'espace public que permettent les transports publics (car cet espace était avant occupé par les véhicules des particuliers) ou des indicateurs pour le traitement des réclamations (nombre de jours pour apporter une réponse, nombre de jours pour la résolution du problème...)...

2.3.3 Les stratégies possibles

Comme nous l'avons vu, les stratégies mises en place dans le service des transports publics sont nombreuses et tiennent compte notamment du développement durable. Cependant, il est possible d'envisager de nouvelles stratégies.

Ainsi, selon les personnes interrogées, il faudrait aller plus vite dans l'augmentation de l'offre de transports en commun. Il est en effet très long de pouvoir mettre en place de nouveaux moyens de transports (études de lignes, de fréquentation, création des lignes...) et cela coûte cher à la collectivité. Cependant, lorsqu'il y a un manque dans l'offre de transport, il faudrait pouvoir y répondre immédiatement.

Si on prend l'exemple de la LMCU, il semble d'après les entretiens que la part des transports collectifs reste faible sur l'agglomération lilloise. Le réseau pourrait donc encore se développer. Il ne faut cependant pas oublier qu'il faut garder pour ce service une vision écologique (une augmentation de l'offre représente une dépense pour la collectivité, de plus cela provoque de la pollution). Il faudrait donc augmenter l'offre en se concentrant sur les lignes structurantes, en développant la complémentarité avec le vélo, la marche à pied, l'auto partage (car les transports publics ne peuvent pas aller partout, tout le temps).

Il serait également possible à ce service d'assurer un meilleur usage de l'espace public en s'occupant de la question de la voiture immobile (stationnement). Il faudrait donc mettre en place une stratégie d'occupation du domaine public ayant pour objectif de baisser la place occupée par la voiture sur l'espace public.

Enfin, il faudrait aussi faire en sorte de changer les mentalités des voyageurs afin de leur faire utiliser les transports publics plutôt que leurs véhicules personnels dans une démarche de développement durable (Site GIE, objectif transport public.com) : coupler le transport public à d'autres modes (vélo, marche, covoiturage...), combiner les transports, faire comprendre que même en étant une personne à mobilité réduite, il est possible d'utiliser facilement les transports, prendre les transports publics pour les loisirs, utiliser les transports en commun pour partir en vacances, existence de solutions à la campagne, simplification des parcours grâce aux nouvelles technologies...

2.3.4 L'évaluation multicritère

A l'aide de nos recherches et des entretiens, nous avons tenté d'appliquer la grille multicritère au service des transports publics (tableau 27) :

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Dessertes urbaines de voyageurs (routières, ferroviaires ou fluviales) • Dessertes extra-urbaines de voyageurs • Transport scolaire • Transport à la demande • Mise à disposition de vélo et / ou de voitures en libre service • Mise à disposition de sites Internet proposant du covoiturage et de l'autopartage • Mise à disposition de parkings relais 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût du service pour les usagers • Mise en place d'une politique de tarifs préférentiels • Vente Maitrise des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Accueil et conseils du personnel des points d'information et d'accueil • Information des voyageurs en temps réel • Accueil et conseils du personnel responsable du numéro d'accueil • Service de réclamation 	<ul style="list-style-type: none"> • Transport des personnes à mobilité réduite • Accessibilité des points d'arrêt par tous 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation de transports collectifs en site propre (tramways, métro...) • Proposition d'une carte unique de transport • Billetterie en ligne
<i>Performances relatives au produit direct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de productivité et de qualité • Variation du nombre d'arrêts, de passage • Evolution du nombre de lignes régulières • Evolution de la fréquence de passage • Amélioration de l'amplitude horaire • Evolution du nombre des différents moyens de transports (nombre de bus, de trains, de vélos en libre service...) • Amélioration du respect des horaires • Amélioration des zones desservies • Variation du nombre de points d'arrêt • Variation du nombre de voyage 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du montant des dépenses du service • Evolution des différents tarifs mis en place et évolution des conditions de ces tarifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de plaintes et de réclamations • Indicateurs de satisfaction des usagers • Variation du nombre d'amendes • Variation du nombre d'appels reçus • Indicateur sur les qualités et compétences du personnel • <i>Enquête sur les usagers non captifs</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de personnes à mobilité réduite profitant du service • Evolution des installations mises en place pour l'accessibilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du nombre de transports collectifs en site propre • <i>Evolution du nombre d'usagers utilisant les services en ligne</i>
Produit indirect (long terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'environnement • Baisse du nombre de camions sur les routes • Meilleur niveau de vie • Baisse de la pollution 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'attractivité du territoire desservi 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la qualité de vie des habitants • Volonté de changer les habitudes et comportements des citoyens concernant leurs déplacements 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la lutte contre l'exclusion • 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution au développement durable
<i>Performances relatives au produit indirect</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amélioration de la qualité de l'air et de l'eau</i> • <i>Amélioration du niveau de vie des habitants</i> • <i>Evolution de la consommation des véhicules</i> 		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête de satisfaction des usagers (amélioration de la satisfaction)</i> • <i>Enquête des habitudes de vie des habitants (amélioration des comportements)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquêtes de satisfaction (amélioration de la satisfaction)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Variation du nombre de mesures prises pour l'environnement</i>

Encore une fois, il apparaît un manque d'indicateurs pour l'évaluation des performances relatives aux produits indirects alors que le service peut avoir de nombreux impacts à long terme, notamment sur l'environnement. Les indicateurs sont toutefois nombreux lorsqu'ils concernent les produits directs et tiennent compte de tous les mondes de produits.

3. Les SDIS

Nous verrons que le service d'incendie et de secours se heurtent à des difficultés qui peuvent influencer sur l'évaluation de la performance. Nous proposerons ensuite de nouveaux indicateurs possibles ainsi que de nouvelles stratégies. Enfin, nous appliquerons la grille multicritère évoquée précédemment.

3.1 Bilan critique

Comme tout service, le service d'incendie et de secours est parfois confronté à des problèmes. On peut ainsi distinguer des problèmes liés à la législation, au fonctionnement du service et aux indicateurs utilisés. Le service est aussi limité en termes de moyens matériels et humains et doit faire face au côté imprévisible des interventions.

3.1.1 Les problèmes liés à la législation

Le service peut être confronté à la jeunesse des textes législatifs. En effet, la loi sur la départementalisation date de 1996. Ce texte donnait cinq ans aux différents services pour se mettre en conformité avec la départementalisation : créer un corps départemental et un seul (et non plus des corps communaux) alors qu'avant si la ville voulait créer un service incendie, elle le faisait. Mais aujourd'hui, il y a beaucoup plus de contraintes (les petites villes se sont regroupées). Le corps départemental regroupe désormais tous les personnels en une grosse entité. La conversion du service en départementalisation a pris plusieurs années : il fallait regrouper les casernes proches, il y a eu des transferts de bâtiments, de personnels, de moyens... Tout a été fait relativement vite, il n'y a pas eu d'accompagnement pour lier et faire vivre les bases de données existantes. Le service s'est retrouvé avec plusieurs bases de données qui n'étaient pas liées. Par exemple si une personne est recrutée et si elle va en formation, cela a un impact sur ce qu'elle peut faire au niveau professionnel et sur sa rémunération. Il faut alors mettre 5 ou 6 bases de données à jour. Il faut rentrer les données dans l'ordinateur pour chaque base de données car si on remplit une base de données, cela ne met pas à jour les autres bases. De même, quand on veut extraire des données, c'est compliqué car les bases sont partagées en interne mais pas en externe : chaque service, chaque groupement a développé sa base de données. Il est donc difficile de faire des indicateurs, des tableaux de bord car chaque entité n'a pas les mêmes chiffres.

3.1.2 Les problèmes liés au fonctionnement du service

D'après le rapport statistique de la DGSCGC (édition 2012), les SDIS réalisent dans l'année 65% des investissements prévus. On peut alors se demander si ce taux est suffisant et si des actions sont menées pour y remédier ? On peut également se demander si les SDIS essaient de rattraper ce manque ensuite ou si les investissements sont revus à la baisse pour l'année suivante (ce qui pourrait alors permettre d'obtenir un meilleur taux).

Si on prend en considération le délai moyen d'intervention sur zone, on s'aperçoit que l'arrivée des secours sur zone dépend des différentes interventions. Il est plus court pour les secours à victime que pour les interventions incendie car les moyens déployés ne sont pas les mêmes. Il est également précisé dans le rapport statistique de la DGSCGC que trente-cinq SIS sur les 80, qui ont fourni les données pour cet indicateur, ont mis en place une politique de gradation de l'urgence. On peut alors se demander pourquoi cette politique n'est pas obligatoire pour chaque SIS. Ne faudrait-il pas la rendre obligatoire, ne faudrait-il pas mettre en place une gradation au niveau national afin d'affiner l'indicateur de délai moyen d'intervention sur zone et de pouvoir réaliser des comparaisons entre les SIS.

3.1.3 Les moyens matériels et humains

Le service d'incendie et de secours est un service particulier dans la mesure où il est impossible de s'en passer car ce sont bien souvent des vies humaines qui sont en jeu. Le personnel se doit donc d'être formé et d'être professionnel dans ce qu'il fait pour limiter les effets négatifs des différents sinistres. Il faut également fournir du matériel de qualité et être en mesure d'arriver le plus rapidement possible sur les lieux des sinistres. Mais le service est limité dans la mesure où pour arriver vite en nombre et en moyens, il faudrait mettre une caserne dans chaque ville, dans chaque village... ce qui n'est pas possible par manque de moyens et parce qu'il y a des milieux ruraux où il n'y a pas ou peu d'interventions (les ressources mobilisées dans ces endroits seraient donc inutiles et cela représenterait un coût trop important).

Un autre point qui pourrait être un problème vient du fait que le service est majoritairement composé de volontaires qui sont des personnes « ordinaires, comme tout le monde » qui donnent de leur temps. Le problème est que, dans notre société actuelle, les individus veulent de plus en plus du loisir, du repos... Les SPV exercent en général une autre profession, ils peuvent donc être fatigués, stressés... ce qui peut les amener à renoncer au volontariat. Le service a effectivement des difficultés pour garder les pompiers volontaires et pour recruter. Or, sans ces volontaires, on ne peut pas fonctionner. Il faudrait mettre en place des politiques afin de rendre attractive l'activité de volontariat et de fidéliser les SPV. Il serait peut-être possible d'augmenter les primes par exemple.

3.1.4 Le côté imprévisible du service

Les SDIS sont confrontés au côté imprévisible du service. Chaque situation est différente donc il est difficile, voir impossible de tout normaliser. Ce n'est jamais la même intervention. Il est difficile de comparer deux interventions car tout est différent (conditions météorologiques, trafic routier, les personnes présentes lors de l'intervention...). Pour les indicateurs, il faut donc essayer de se baser sur des choses communes (temps pour partir, gestes, application du protocole...).

Cette imprévisibilité peut aussi poser problème pour la dotation de moyens et de personnels. On peut avoir des périodes où il n'y a aucune intervention et des périodes où plusieurs interventions arrivent en même temps. Il peut donc être difficile de prévoir les moyens nécessaires. La Chambre des comptes contrôle le service (règlement, gestion...), elle trouve que les SDIS coûtent chers et qu'il y a une sur-dotation en matériel (que pour répondre aux sollicitations, il y a trop de véhicules par exemple). Selon cette logique, il faudrait baisser le nombre de camions mais on ne sait pas, pour le service d'incendie et de secours, les événements qui vont arriver, quelles seront leur nature, leur dimension, leur lieu... Ce n'est pas prévisible donc on a besoin de plus de personnel, de matériel que nécessaire car, même si il existe des périodes sans intervention, et donc des périodes où le matériel ne sert à rien, plusieurs problèmes peuvent toujours survenir en même temps.

Enfin, le service intervient aussi pour des interventions qui ne sont pas du ressort des sapeurs-pompier, ce qui peut poser problème car ces interventions ne sont pas prévues dans les risques potentiels. Le service peut alors être confronté à de la surchauffe opérationnelle : les moyens matériels et humains qui sont occupés sur des interventions qui ne dépendent pas des SDIS ne sont alors plus disponibles pour d'autres interventions.

3.1.5 Les limites des indicateurs

On peut tout d'abord constaté pour le rapport statistique de la DGSCGC que tous les SDIS ne renseignent pas les indicateurs demandés. Les indicateurs sont à chaque fois calculés sur la base d'un échantillon car certains SIS déclarent ne pas être en mesure de calculer l'indicateur. Plusieurs questions apparaissent : pourquoi certains SIS parviennent à calculer l'indicateur et pas d'autre ? Pourquoi le calcul de ces indicateurs n'est pas rendu obligatoire ? Ne faudrait-il pas instaurer des méthodes de calcul au niveau national ? Dispenser des formations sur les indicateurs et leurs méthodes de calcul ?

Une autre limite est que les règles ne sont pas observées de la même façon dans chaque centre (s'il n'y a pas de précision par exemple). Il faudrait que tous les centres fassent la même chose afin de rendre les comparaisons pertinentes. De plus, les comparaisons sont aussi rendues difficiles d'un centre à un autre car ce n'est pas les mêmes territoires ni la même population. Il faut donc prendre en compte ces éléments dans les comparaisons.

On peut constater une volonté de mettre en place une politique de performance et d'élaborer des indicateurs fiables. Cependant, il faut faire attention à ne pas vouloir trop en faire car s'il y a trop d'éléments, il y a un risque de se « noyer » dans les données.

Il faut faire attention à l'outil statistique, à son utilisation car ça ne doit pas gérer le service. On peut prendre l'exemple de la police, comme cela a été cité dans les entretiens : les policiers ne veulent pas prendre certaines plaintes car si les plaintes ne donnent pas de procédure, ça signifie, pour les statistiques, ne pas être performants. Cela peut entraîner des effets pervers : les policiers n'enregistrent que les plaintes dont ils savent qu'elles pourront être résolues afin d'obtenir de bonnes statistiques. Il faut faire attention à ce que l'outil ne devienne pas la façon de travailler, à ce que les indicateurs ne deviennent pas des outils décisionnels : l'objectif est atteint si les indicateurs sont bons donc ils peuvent ne pas prendre les affaires qui sont longues.

Il y a donc la crainte pour le service d'incendie et de secours que les indicateurs deviennent un outil de management. Il faut donc utiliser de bons indicateurs. Ils doivent être utilisés comme un outil d'amélioration (il faut repérer les dysfonctionnements pour s'améliorer) et non comme un outil décisionnel.

3.2 Proposition de nouveaux indicateurs

Les indicateurs utilisés pour évaluer le service sont nombreux mais présentent quelques limites. Il ressort des entretiens qu'il faudrait accentuer la démarche d'inspection et produire des indicateurs plus fins et précis. Cependant, il ne faut pas créer trop d'indicateurs afin que la démarche d'évaluation reste compréhensible par tous.

Il faudrait également des outils communs à tous les CIS afin de pouvoir réaliser des comparaisons pertinentes entre les différents centres.

3.2.1 Les indicateurs sur les interventions

Les indicateurs les plus courants utilisés pour évaluer les interventions sont les indicateurs sur les délais (délai moyen de traitement de l'alerte et délai moyen d'intervention). Or, comme nous l'avons déjà souligné, ces indicateurs ne donnent aucune précision sur la qualité des interventions. Il faudrait donc mettre en place des indicateurs pour savoir si la prestation a été remplie correctement. On peut ainsi élaborer les indicateurs suivants pour chaque intervention :

- La nature de l'intervention : en précisant les causes, les dégâts, les personnes impliquées...
- Le nombre de sapeurs-pompiers mobilisés et leur qualification (SPP, SPV, personnels du SSSM)
- Le nombre d'engins mis en jeux
- L'analyse des carences pour en connaître les causes : pour savoir si c'est imputable aux personnels, au matériel qui ne serait pas en bon état, si c'est le système d'alerte qui n'a pas fonctionné... L'analyse des carences est importante car on peut être tenté

de penser qu'il faut absolument diminuer les carences. Or, dans certains cas, il faudrait démultiplier les moyens de manière trop importante pour baisser les carences (achats de plusieurs camions, augmenter le nombre de personnes de garde) donc ce ne serait pas réalisable. Par exemple, si la carence vient du fait que plusieurs incidents se sont produits en même temps et que le CIS a donc manqué de moyens (humains et matériels), il ne serait pas judicieux d'augmenter les moyens car la carence vient d'un événement rare.

- Des indicateurs précis sur le respect des procédures : pour l'instant, c'est un indicateur binaire (fait / pas fait). Il faudrait une analyse pour savoir pourquoi les procédures n'ont pas été respectées (erreurs humaines, mauvaises connaissances des procédures, éléments extérieurs...)
- Au niveau de l'informatique : il faudrait informatiser les tableaux de bord qui renseignent le temps que mettent les camions pour partir par exemple, car aujourd'hui il faut aller voir au CIS, rien n'est centralisé.
- De même, on a vu que les indicateurs concernant le personnel du SSSM étaient insuffisants, il faudrait également prendre en compte : le nombre de personnel du SSSM par intervention, les actions qu'ils ont du réaliser, voir si leur présence était utile ou non.

3.2.2 L'évaluation du personnel

Comme nous l'avons déjà souligné, l'indicateur sur les formations (taux de formation) est insuffisant car il ne donne aucune précision sur les formations. Il faudrait donc établir une analyse plus poussée des formations : nature de la formation, le sujet sur lequel porte la formation, les compétences nouvelles acquises par les stagiaires, les compétences renforcées, les grades des stagiaires...

Il faudrait peut-être aussi dans la continuité de l'évaluation des formations, une évaluation plus précise du personnel afin de déterminer leurs difficultés et leur proposer alors des formations adaptées à leurs besoins. Cette évaluation peut se faire par un entretien avec les différents personnels, en recensant les carences humaines, en demandant aux personnes concernées par les sinistres leur ressenti sur le service de secours. En effet, les sapeurs-pompier sont évalués sur leur condition physique, on sait s'ils sont aptes à faire les bons gestes. On ne sait cependant pas s'ils vont réellement faire les bons gestes lors des interventions. On sait juste qu'ils sont capables de les faire en théorie mais on ne sait pas s'ils y arrivent dans la pratique (les pompiers doivent savoir gérer les problèmes, garder leur sang-froid...). Il paraît donc nécessaire de connaître le ressenti des personnes secourues afin de déterminer comment les sapeurs-pompier se comportent réellement avec les personnes.

Une autre méthode envisageable pour évaluer les gestes réalisés en intervention serait de désigner dans chaque CIS, un sapeur-pompier qui serait responsable d'évaluer le travail en mission des autres pompiers intervenant. Il pourrait ainsi évaluer le respect des procédures par les sapeurs-pompier, leurs attitudes face aux différents risques, leurs attitudes réelles lors des interventions (comportement face aux différents problèmes, comportement envers les personnes...). Ce sapeur-pompier responsable de cette mission devrait ensuite remonter les

informations au Chef du CIS concerné (par oral ou par un rapport écrit). Afin d'éviter les jugements biaisés, il faudrait que les sapeurs-pompiers responsables de cette mission effectuent ce travail dans un CIS autre que leur CIS de rattachement. Effectivement, s'ils travaillaient dans leur CIS de rattachement, ils devraient alors juger des collègues avec qui ils travaillent, qu'ils connaissent bien, ce qui pourrait affecter leur jugement. On pourrait donc imaginer un système de roulement entre les différents CIS : chaque sapeur-pompier responsable de cette mission serait envoyé pour x temps dans un autre centre qui enverrait lui-même un responsable de cette mission dans un autre centre...

Le service pourrait chercher à optimiser l'utilisation des moyens humains en mettant en évidence les gardes blanches, c'est-à-dire les gardes durant lesquelles les pompiers ne sortent pas car il n'y a pas d'appel. On peut en effet constater que les accidents surviennent surtout le matin et le soir (car les habitants vont travailler et se retrouvent donc dans les transports). Ce n'est pas régulier. Le midi, il y a plus d'accidents domestiques par exemple. En repérant les gardes blanches, on pourrait baisser le personnel. On peut cependant se demander jusqu'à quelle limite, il serait possible de revoir les effectifs à la baisse. Il ne faut pas avoir une gestion purement comptable et vouloir baisser les moyens à tout prix car s'il survient un grave incident, le service ne serait alors peut-être plus en mesure de faire face aux risques.

Enfin, nous avons constaté que les SPV étaient indispensables au service mais qu'il était difficile de les fidéliser. Nous avons aussi remarqué que l'indicateur sur la fidélisation des SPV ne donne aucune précision sur la ou les raisons pour lesquelles les SPV choisissent de ne plus s'engager. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de réaliser une enquête pour connaître les raisons des départs des SPV. Les SDIS pourraient ainsi par exemple demander à chaque départ d'un SPV, la raison précise de son départ : manque de temps, problème de santé, conditions physiques, âge, manque de volonté, mauvaises conditions de travail, problèmes avec les collègues...

3.2.3 La satisfaction des usagers

Il semble particulièrement délicat de déterminer dans quelle mesure les usagers sont satisfaits du service d'incendie et de secours. En effet, les sapeurs-pompiers interviennent souvent dans des moments de douleur ou de détresse. Il paraît donc difficile de pouvoir mettre en place des enquêtes de satisfaction comme dans les autres services (c'est, comme nous l'avons dit, envisageable pour les bibliothèques, pour le service des déchets, pour les crèches collectives...). On peut évidemment comptabiliser le nombre de contentieux, le nombre de plaintes... On pourrait aussi prendre en compte le nombre de personnes qui viennent remercier le service. Il apparaît toutefois difficile d'en faire des indicateurs fiables car des personnes non satisfaites peuvent ne pas se plaindre et, à l'inverse, des personnes satisfaites peuvent ne pas se manifester même si elles ont apprécié la prestation. Il serait peut-être également possible de créer un site Internet où les personnes auraient la liberté de laisser leurs impressions, leurs commentaires, leurs critiques... Mais une fois encore cette technique

devrait être prise avec précaution car il est impossible de forcer les personnes secourues par le service à se servir du site.

De même, une grande attente de la population pour le service est le lien social mais il semble très difficile de le comptabiliser, d'autant plus qu'au départ il ne fait pas partie des missions des sapeurs-pompiers.

3.3 Les stratégies envisageables

Le service est un service gratuit, toutefois le coût étant réparti sur l'impôt, ce sont quand même les citoyens qui payent le service. Il est donc important pour le service de déployer des secours corrects afin de se faire le garant de l'argent public. Pour ce faire, de nouvelles stratégies sont envisageables.

3.3.1 La privatisation de certains secours

Une question qui est parfois posée concernant le service est celle de la privatisation. Par exemple, en Espagne, certains secours sont privatisés. Il faudrait donc voir l'évolution du service aux niveaux européen et mondial, il faudrait étudier ce qui se passe ailleurs pour voir s'il faudrait changer le système qui est financièrement contraint. Il est très important de chercher à économiser mais si, malgré le coût, il y a un gain pour la société alors le service doit continuer ainsi.

3.3.2 Les stratégies concernant le personnel

Il serait possible pour les SDIS de revoir l'organigramme du service avec un objectif de gestion prévisionnelle des compétences à tous les niveaux : compétences dont on dispose, celles dont on a besoin... pour voir les recrutements ou les formations nécessaires et ajuster les politiques de recrutement et de formation si nécessaire. On a vu en effet que le facteur humain jouait un rôle prépondérant dans le service (pour traiter l'appel, pour la capacité de réaction rapide, pour les qualités d'empathie, pour la prise en compte de la douleur...). Il est donc primordial d'avoir un potentiel humain en mesure de répondre à tous les risques.

3.3.3 Des stratégies aux niveaux régional et national

Il existe de nombreux SDIS en France (un par département). Chaque SDIS est différent : certains SDIS ont des pôles Hygiène et sécurité du travail, des réseaux des contrôleurs de gestion... Il serait donc intéressant pour les SDIS d'aller au contact des autres SDIS pour voir ce qui se fait, voir s'il n'y a pas des choses intéressantes qui se font ailleurs et qu'il serait possible de mettre en place...

Au niveau national, on peut se demander s'il n'y a pas une réflexion plus régionale à faire, des stratégies interdépartementales ou régionales à mettre en place pour faire face au risque. Il faudrait avoir une réflexion pour sortir des frontières du SDIS par une mutualisation de moyens, de compétences... Il serait plus judicieux de faire des stratégies de mutualisation entre SDIS. Il faut essayer de faire des hypothèses : si on fait du groupement d'achat, peut-on faire des économies ? Il faut négocier des marchés, extérioriser des choses faites en interne. Par exemple, si le SDIS achète un camion avec une grande échelle, ça coûte cher. Or les SDIS en achètent plusieurs par an. Il serait donc peut-être possible d'obtenir des prix intéressants si plusieurs SDIS faisaient des achats groupés.

Il faut tout de même préciser qu'il existe des conventions entre les SDIS frontaliers pour les risques situés à la frontière d'un département mais c'est encore très limité.

Par exemple, pour le SDIS du Pas-de-Calais qui est proche de la mer, il serait possible de mener une réflexion nationale, voir internationale pour mutualiser les moyens et les compétences sur les feux de navire. Le SDIS devrait traiter avec l'Angleterre et les Pays-Bas, mener des actions pour avoir une réponse commune pour l'intervention en mer.

3.3.4 L'anticipation des événements

Le service ne doit pas se contenter de subir ou d'accompagner les évolutions, il faudrait les anticiper. Les SDIS pourraient développer un bureau prospectif d'anticipation. L'orientation stratégique serait d'être indépendant par rapport aux autres et de proposer des choses nouvelles. Par exemple, les SDIS sont majoritairement financés par le département mais que sera le département demain ? Les SDIS doivent donc se protéger, faire de la prévision, il faut penser à d'autres pistes. Si demain il y a la régionalisation, comment sera organisé le service ? Il faut prévoir pour y passer en douceur.

3.3.5 La communication

Comme nous l'avons vu, le service est appelé pour des interventions qui ne sont pas du ressort des pompiers. Il faudrait donc voir les interventions pour lesquelles le service n'aurait pas dû intervenir ainsi que faire une comparaison entre le nombre d'appels et le nombre d'interventions réalisées (pour voir le nombre de réorientation des personnes). Si ces données sont conséquentes, il faudrait peut-être faire une sensibilisation des populations pour qu'elles sachent quand appeler les pompiers ou quand ce n'est pas aux pompiers d'intervenir. En effet, des interventions qui ne dépendent pas du service d'incendie et de secours peuvent entraîner de la surchauffe opérationnelle : comme les gens savent que c'est gratuit, ils appellent parfois pour rien. C'est par exemple le cas pour les contrôles maternité : si la personne a juste mal au ventre, elle peut faire croire que c'est urgent même si ça ne l'est pas afin que les pompiers se déplacent. Dans ce cas, c'est un engin occupé qui ne peut pas servir à une intervention si nécessaire. Cela peut poser problème s'il y a une intervention urgente car cela entraîne une

surchauffe opérationnelle : les camions étant occupés, le centre doit faire appel aux services d'autres centres situés plus loin.

3.4 L'évaluation multicritère

En utilisant l'évaluation multicritère pour évaluer la performance du service, nous obtenons la grille suivante (tableau 28) :

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions lors d'incendies (éteinte d'incendie) • Interventions pour les accidents de circulations • Interventions de secours à personne • Interventions se rapportant aux risques technologiques • Interventions diverses (fuites d'eau, inondations, ouverture de porte...) • Evaluation des conditions d'intervention (victimes éventuelles, conditions de circulation...) • Interventions médicalisées • Interventions vétérinaires • Actions de prévision (études et analyses des risques de toute nature) 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions non urgentes (pour lesquelles le service est remboursé) • Gestion des matériels médicaux, des consommables pharmaceutiques... • Maîtrise des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte du contexte social • Conseils, réconfort, écoute des victimes et de leurs proches • Réception des appels d'urgence • Analyse de la situation lors des appels et déploiement des secours adaptés • Réacheminement des appels vers le bon service si l'appel ne concerne pas le SDIS • Organisation d'activités en faveur des jeunes (jeunes sapeurs-pompiers) • Actions de prévention (contrôle de mesures, conseils pour les projets de construction...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Traitement égal pour tous 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation d'un logiciel pour les appels reçus • Prise en compte des nouveaux risques
<i>Performances relatives au produit direct</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de productivité et de qualité • Recensement et évolution de la localisation des différents centres d'incendie • Evolutions du nombre et de la <i>nature des interventions</i> • Amélioration de la durée des interventions • Variation du nombre de victimes prises en charge • Amélioration des délais d'intervention • Evolution des moyens matériels des SDIS (véhicules, tenues, casques...) • Evolution du nombre de carences et <i>leurs raisons</i> • <i>Nombre de sapeurs-pompiers mobilisés par interventions et leur qualification</i> • <i>Nombre d'engins mis en jeux par intervention</i> • <i>Analyse des raisons du non-respect des procédures</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du coefficient d'auto-financement • Evolution des investissements réalisés • Variation des rentrées d'argent par les interventions payantes • Evolution des conventions avec les différents partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de plaintes et de réclamations / Evaluation des contentieux • <i>Indicateurs de satisfaction des usagers</i> • <i>Retours des usagers (nombre de personnes qui viennent remercier le service par exemple)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du nombre et nature des interventions refusées 	<ul style="list-style-type: none"> • Temps gagné grâce aux nouveaux logiciels • Variation du nombre de nouveaux risques identifiés

Produit indirect (long terme)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la baisse de nombreux dégâts matériels : sauvetage d'habitations, de voitures, de biens matériels... • Contribution à l'environnement (en évitant les sinistres, en intervenant rapidement, en maîtrisant les incendies...) • Contribution à la qualité de vie (en évitant ou maîtrisant des pollutions et des contaminations) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à l'emploi (avec les SPV) • Gain pour la société (par exemple la maîtrise d'incendies préserve les bâtiments donc pas de coût de rénovation) 	<ul style="list-style-type: none"> • Les SDIS peuvent sauver des vies (aide aux victimes, secours à personne, incendies, accidents de circulation...) • Contribution à la bonne santé des habitants (les interventions rapides permettent d'éviter des hospitalisations, des séquelles...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution au lien social (intervention même dans des lieux isolés par exemple) 	<ul style="list-style-type: none"> • Les SDIS permettent d'éviter des catastrophes grâce aux mesures de prévention et de prévision
<i>Performances relatives au produit indirect</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amélioration de la qualité de l'air et de l'eau</i> • <i>Amélioration du niveau de vie des habitants</i> • Variation du nombre d'incendies maîtrisés à temps pour sauver le bâtiment concerné et les biens aux alentours (bâtiments voisins, voitures...) • Evolution du pourcentage de feux de forêt éteints avant d'avoir atteint 5 hectares 	<ul style="list-style-type: none"> • Variation du nombre de SPV • <i>Variation du nombre de bâtiments sauvés grâce à l'intervention des SDIS et économies réalisées par la société</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquête de satisfaction des usagers (amélioration de la satisfaction)</i> • <i>Retours des usagers</i> • <i>Variations du nombre de personnes secourues et du nombre de personnes sauvées</i> • <i>Evolution du nombre de pollutions ou de contaminations évitées</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enquêtes de satisfaction (amélioration de la satisfaction)</i> • Evolution du territoire couvert 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Variation du nombre de catastrophes évitées</i>

De nombreux indicateurs sont ainsi déjà utilisés pour l'évaluation des performances du service en tenant compte non seulement des cinq mondes de produits mais aussi de certains effets à long terme du service avec notamment le nombre d'incendies maîtrisés à temps pour sauver le bâtiment concerné et le pourcentage de feux de forêt éteints avant d'avoir atteints cinq hectares. Toutefois, il n'existe pas d'indicateur sur la satisfaction des usagers, notamment en raison de la difficulté pour recueillir les impressions des usagers. En effet, les SDIS interviennent souvent dans des moments douloureux de la vie des gens.

4. Conclusion

Nous avons pu remarquer que la plupart des services publics locaux sont confrontés à de nombreux problèmes en raison de leurs spécificités.

Les services publics locaux sont soucieux d'offrir un service de qualité aux usagers, c'est pourquoi de nombreux indicateurs sont utilisés par les différents services pour évaluer la performance. Toutefois, nous avons pu constater, à l'aide des grilles multicritères réalisées pour chacun des services, que globalement les performances relatives aux produits indirects ne sont peu ou pas évaluées. Toutefois, les effets à long terme de ces différents services sont nombreux. Il apparaît donc primordial de mettre en place des indicateurs de performance relatifs aux produits indirects pour ces services afin de rendre compte du réel impact de ces services et de leurs performances.

Conclusion générale

La question de la productivité dans les services est essentielle en raison notamment du poids important du secteur tertiaire dans les pays industrialisés. Le taux de croissance de la productivité a tout d'abord été considéré comme faible par nature pour ces activités mais avec l'avènement de l'économie des services, ce sont les méthodes traditionnelles de mesure de la productivité qui sont remises en cause. Ces méthodes sont, en effet, jugées inadaptées aux activités de services. Les difficultés sont surtout liées à l'éclatement de la notion de produit. Dans les services, le produit est flou et souvent mal défini. De plus, il faut prendre en compte le caractère relationnel de la prestation de service. C'est pourquoi de nouvelles analyses des services et de leurs produits sont alors apparues. Ces analyses considèrent ainsi le service comme un processus qui fait intervenir un prestataire et un destinataire. Le rôle de ce dernier devient alors primordial car le « produit fini » de l'activité de service dépendra de sa contribution et de l'usage qu'il fera du service.

Les problèmes rencontrés dans les activités de services en raison de leurs caractéristiques, se retrouvent également dans les services publics. Ces difficultés sont même exacerbées pour les services publics car il faut tenir compte des spécificités propres à la nature publique de ces services, telles que l'absence de prix, le fait qu'ils soient consommés collectivement, le respect de certains principes (continuité du service, adaptabilité et égalité devant le service...), le statut protégé des fonctionnaires... En raison de ces spécificités, mesurer la productivité des services publics est un exercice encore plus délicat que pour les services en général.

De même, les services publics locaux présentent des caractéristiques qui leur sont propres et qui vont influencer sur la mesure de la performance. On peut rappeler quelques exemples de spécificités :

- Le contact avec les usagers : ainsi, pour certains services la participation de l'utilisateur est primordiale et influera directement sur les résultats du service, comme c'est le cas pour le service des déchets. Le tri des déchets réalisé par les usagers aura des conséquences sur les pourcentages de déchets valorisés ou incinérés.
- L'existence de services facultatifs, tels que les bibliothèques, les transports publics...
- Un manque d'homogénéité au niveau national pour la gestion et l'organisation des services.
- La complexité des structures et des normes.
- L'enchevêtrement des compétences...

A cause de ces spécificités, de nombreuses difficultés apparaissent lorsqu'on utilise le concept de productivité pour évaluer la performance des services publics locaux : comme le produit de

ces services est rarement échangé sur un marché et comme il n'y a pas de prix de référence, la valeur de la production des services publics peut être identifiée par rapport à ce qu'elle coûte (rémunération et dépenses courantes). Dans ce cas, plus les administrations dépensent, plus elles sont censées produire, ce qui n'est bien évidemment pas toujours le cas.

En raison de toutes ces difficultés rencontrées dans les activités de service, il apparaît important de chercher des solutions alternatives ou complémentaires au concept de productivité. Nous avons vu qu'il était possible d'utiliser d'autres concepts pour évaluer la performance des services. Ainsi, le concept d'efficacité est un autre concept qui permet d'évaluer la performance. L'efficacité représente le degré de réalisation des objectifs qu'ils soient économiques, sociaux, écologiques, éthiques ou d'une autre nature. Une entreprise sera donc efficace si elle atteint les objectifs qu'elle s'était fixés. Ainsi, la performance peut être perçue comme l'adéquation entre les résultats désirés et les résultats obtenus. Toutefois, ce concept se trouve également confronté à des problèmes du fait de l'absence de standardisation des problèmes et traitements et de la dimension relationnelle de la prestation. De plus, avec ce concept, il se pose toujours la question de l'horizon temporel : faut-il privilégier la performance à court terme ou à long terme ?

L'efficacité présentant aussi des difficultés, une autre option peut être envisagée pour évaluer la performance des services : l'analyse multicritère, qui apparaît comme l'option alternative la plus intéressante. La grille multicritère d'évaluation de la performance présentée précédemment permet, en effet, de tenir compte des différentes spécificités des services :

Tableau 6 : Une grille multicritère d'analyse du produit et de la performance des services

	Monde industriel et technique	Monde marchand et financier	Monde relationnel ou domestique	Monde civique	Monde de l'innovation
Produit direct (court terme)					
<i>Performances relatives au produit direct</i>					
Produit indirect (long terme)					
<i>Performances relatives au produit indirect</i>					

Source : F. Djellal et F. Gallouj (2006), *La productivité dans les services administratifs*.

Cette grille permet ainsi de tenir compte de l'horizon temporel (court terme et long terme) des services et également des différents mondes auxquels appartiennent les produits des services. Il est, en effet, très important de tenir compte de ces deux aspects des services afin de rendre compte de toutes les spécificités des services. Cette grille ne s'intéresse plus seulement au

produit, comme c'est le cas pour les mesures traditionnelles de productivité, mais tient également compte de la relation de service et permet donc d'obtenir l'évaluation du service par tous les intervenants.

L'analyse multicritère semble donc être la solution la plus intéressante pour évaluer la performance dans les services, et par conséquent, dans les services publics, qu'ils soient locaux ou non, où le caractère relationnel de la prestation est exacerbé. De plus, comme pour les services en général, il est impératif de tenir compte de l'horizon temporel pour les services publics locaux. En effet, si on prend l'exemple du service de la collecte et de l'élimination des déchets, on ne peut pas se restreindre à prendre en considération uniquement le produit direct (la collecte des déchets et leur traitement) mais il faut aussi s'intéresser aux conséquences à long terme de ce service : son impact environnemental (grâce à la propreté de la ville par exemple), les économies de matières premières et d'énergie réalisées grâce à la valorisation... Or, comme nous avons pu le constater avec les entretiens menés dans des services publics locaux du Nord-Pas-de-Calais, les effets à long terme des services ne sont pas ou peu pris en compte dans les évaluations de la performance des différents services.

De plus, nous avons pu constater que pour les services publics locaux, le côté relationnel de la prestation de service est un élément primordial. C'est par exemple le cas pour les crèches collectives où la prestation de service ne doit pas se résumer à la garde d'enfant en elle-même. Il faut ainsi prendre également en considération la manière dont sont gardés les enfants : la qualification du personnel, le respect du rythme des enfants (temps de sommeil, de repas...), les activités d'éveil et de jeux qui leur sont proposés...

Bien que l'analyse multicritère nous semble être la meilleure option pour mesurer la performance des activités de services et donc des services publics locaux, l'enquête réalisée dans la région Nord-Pas-de-Calais montre que celle-ci n'est pas encore appliquée à ces activités. Nous avons pu, en effet constater que les indicateurs se rapportant aux effets à long terme du service sont peu nombreux, voire inexistantes et que les indicateurs se rapportant aux produits priment sur les autres indicateurs.

Nous avons donc pu constater que le concept de productivité ne semble pas toujours approprié aux activités de services, les méthodes traditionnelles de mesure de la productivité étant inadaptées à ces activités. Cependant, même si des solutions alternatives à la productivité sont avancées, les statistiques nationales utilisent encore le concept de productivité pour évaluer la performance des activités de services et ne semble toujours pas prendre en considération l'importance de la relation de service et des impacts à long terme des services.

Nous pouvons alors nous demander si la productivité restera la référence en matière d'évaluation de la performance dans les services et dans les services publics ou si les nouvelles méthodes avancées vont s'imposer.

Annexes

Annexe 1 : Les élections des différents organes du pouvoir des collectivités locales

* Le conseil régional

Les conseillers régionaux sont élus pour 6 ans au suffrage universel direct à la proportionnelle avec un scrutin de liste à deux tours. Une réforme du gouvernement en 2009 prévoyait le remplacement des conseillers régionaux par des conseillers territoriaux. Cependant, cette réforme a été abrogée par la loi du 17 mai 2013. De ce fait, la durée du mandat est de cinq pour les élections de mars 2010 en raison de cette nouvelle loi (au lieu de quatre comme le prévoyait la loi du 16 février 2010). Hormis ces exceptions, la durée est de six ans.

Si une liste obtient la majorité absolue au premier tour, elle est élue. Si aucune liste n'obtient la majorité, un second tour est organisé. Seules les listes ayant obtenues plus de 10% peuvent participer au second tour. Les listes ayant entre 5 et 10% peuvent fusionner avec celles qualifiées au second tour. La liste qui arrive en tête se voit attribuer $\frac{1}{4}$ des sièges, les autres sièges sont répartis, de manière proportionnelle, aux autres listes qui ont eu plus de 5% des suffrages exprimés. Les conseillers régionaux élisent ensuite le président du conseil, qui représente l'exécutif. C'est lui qui, avec ses vice-présidents et la commission permanente, dirige la région. Les conseillers régionaux débattent et votent les décisions concernant la région et le budget.

Le CESR, qui est composé de 40 à 110 membres selon les régions, a une mission de consultation sans prise de décision. Il donne ainsi son avis sur des projets économiques ou sociaux-culturels. Les membres du CESR sont désignés pour une durée de 6 ans renouvelable. Il est composé de représentants de quatre catégories socioprofessionnelles : « les entreprises et activités non salariées (35 % des sièges), les organisations syndicales de salariés (35 % des sièges), les organismes participant à la vie collective de la région (25 % des sièges) et des personnalités qualifiées participant au développement régional (5 % des sièges) » (Direction de l'information légale et administrative, 2009).

Le règlement intérieur est établi par le conseil dans le mois qui suit son renouvellement. Le Conseil régional se réunit au moins une fois par trimestre, à l'initiative de son président, avec un ordre du jour déterminé. Il peut également être réuni à la demande de la commission permanente ou du tiers de ses membres sur un ordre du jour déterminé. Dans ce second cas, la durée ne peut excéder deux jours.

En cas de dysfonctionnement, le Conseil régional peut être dissout par le gouvernement par décret motivé pris en Conseil des ministres.

* Le conseil général

Les conseillers généraux sont élus au suffrage universel direct avec un mode de scrutin uninominal à deux tours, à raison d'un conseiller par canton. La durée du mandat est de 6 ans avec un renouvellement par moitié tous les 3 ans (une moitié avec les élections municipales et l'autre avec les élections régionales). Pour être élu au premier tour, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix qui soit au moins égal au quart du nombre d'électeurs inscrits. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue alors un deuxième tour est organisé. Pour y participer, il faut obtenir au moins un nombre de voix égal à 10% des électeurs inscrits. Pour être élu au second tour, seule la majorité relative est nécessaire.

Le règlement intérieur est établi dans le mois qui suit le renouvellement. Le conseil se réunit au moins une fois par trimestre, à l'initiative de son président, qui est élu, par les conseillers généraux, lors de la première réunion qui suit le renouvellement du conseil. Le président du conseil est assisté par des vice-présidents, qui forment, avec le président du conseil, la commission permanente.

Le conseil peut également, comme pour le Conseil régional, être réuni à la demande de la commission permanente ou du tiers de ses membres sur un ordre du jour déterminé, pour une durée de moins de deux jours. Les séances du conseil sont publiques sauf si l'assemblée décide le huis-clos par un vote à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Aucune délibération ne peut être prise si la majorité absolue des membres en exercice du conseil n'est présente. Au moins douze jours avant une séance, les conseillers reçoivent un rapport sur les questions qui leur seront posées car ils doivent être informés des affaires du département faisant l'objet d'une délibération.

Le Conseil général peut être dissout par le gouvernement par décret motivé pris en Conseil des ministres, en cas de dysfonctionnements.

* Le conseil municipal

Il se réunit au moins une fois par trimestre avec un ordre du jour, fixé par le maire, qui doit être communiqué avant le début de la séance. Le conseil est élu par les habitants de la commune. Les élections diffèrent selon la taille de la commune. Pour les communes de plus de 3500 habitants, le conseil est élu au scrutin proportionnel de liste à deux tours. Pour gagner, une liste doit donc obtenir la majorité absolue au premier tour ou la majorité relative au second tour. La liste qui remporte l'élection obtient la moitié des sièges à pourvoir du conseil. L'autre moitié est attribuée proportionnellement aux autres listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

Pour les communes de moins de 3500 habitants, le conseil est élu au scrutin majoritaire à deux tours. Pour les villes de moins de 2500 habitants, les listes peuvent être incomplètes, donc une personne peut se présenter seule. Si une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés et au moins un quart des voix des électeurs inscrits, elle est élue au premier tour. Si ce n'est pas le cas, un deuxième tour est organisé et ceux qui obtiennent le plus de voix sont élus.

En France, il existe trois cas particuliers : les villes de Paris, Lyon et Marseille. Ces villes sont divisées en arrondissements, on y trouve donc plusieurs secteurs électoraux (représentants un arrondissement municipal pour Paris et Lyon et deux arrondissements pour Marseille). Le mode de scrutin est alors le même que pour les villes de plus de 3500 habitants.

Le nombre de membres du Conseil municipal dépend du nombre d'habitants de la commune :

Communes	Nombre des membres du Conseil municipal
De moins de 100 habitants	9
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1499 habitants	15
De 1500 à 2499 habitants	19
De 2500 à 3499 habitants	23
De 3500 à 4999 habitants	27
De 5000 à 9999 habitants	29
De 10000 à 19999 habitants	33
De 20000 à 29999 habitants	35
De 30000 à 39999 habitants	39
De 40000 à 49999 habitants	43
De 50000 à 59999 habitants	45
De 60000 à 79999 habitants	49
De 80000 à 99999 habitants	53
De 100000 à 149999 habitants	55
De 150000 à 199999 habitants	59
De 200000 à 249000 habitants	61
De 250000 à 299999 habitants	65
De 300000 et plus	69

Source : Article L. 2121-2 du CGCT

Les mesures votées par le conseil s'appellent des délibérations. La séance du conseil est ouverte au public sauf si l'assemblée décide le huis clos. Le conseil municipal peut être dissout, en cas de grave dysfonctionnement, par décret en Conseil des ministres.

Annexe 2 : Les groupements de communes

Il existe cinq groupements de communes différentes :

- Les syndicats intercommunaux de gestion à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM) : dans ce cadre, des communes voisines s'unissent pour gérer un ou plusieurs services comme l'assainissement par exemple.
- Les communautés de communes : ce sont des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre (qui peuvent percevoir la taxe professionnelle unique, TPU) qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elles sont assez proches de la formule syndicale car il n'est exigé aucune condition de population pour leur constitution et elles disposent d'une organisation souple.
- Les communautés d'agglomération : ce sont également des EPCI à fiscalité propre qui regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Ces EPCI doivent regrouper au minimum 50.000 habitants autour d'une commune centrale de plus de 15.000 habitants. Par l'article L 5216-6 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les communautés d'agglomération sont obligées d'exercer les compétences suivantes : aménagement de l'espace communautaire, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville et transport urbain. Elles doivent également choisir trois des six compétences suivantes : voirie et stationnement, assainissement, eau potable, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs, action sociale d'intérêt communautaire. Elles perçoivent la TPU.
- Les communautés urbaines : elles sont aussi des EPCI à fiscalité propre (perception de la TPU) d'un seul tenant et sans enclave mais doivent regrouper plus de 500.000 habitants. Les compétences obligatoires des communautés urbaines sont nombreuses : politique de la ville, services d'intérêt collectif (eau, assainissement, cimetières...), aménagement de l'espace communautaire, développement économique, social et culturel...
- Les pays : ils regroupent des communes ou des EPCI, liés par une communauté d'intérêts, selon leur appartenance à un territoire qui présente, selon l'article 22 de la loi du 4 février 1995, une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ».

Annexe 3 : L'administration générale et le pouvoir de police du maire

L'État civil a été institué en France par le décret du 20 septembre 1792. Toutefois, il trouve son origine dans des pratiques plus anciennes, telles que celles de l'église catholique, qui répertoriait les personnes baptisées ou enterrées dans la religion. Ainsi, plusieurs textes de loi ont été adoptés avant la mise en place de ce décret :

- Ordonnance de Villers-Cotterêts en 1539 : tenue obligatoire de registres des baptêmes et des sépultures.
- Ordonnance de Blois en 1579 : création des registres des mariages. Désormais, les baptêmes, les mariages et les décès seront inscrits sur les registres paroissiaux de

- l'église catholique. (problème pour les non catholiques).
- Ordonnance de Saint-Germain-en-Laye en 1667 : les registres doivent être tenus en double exemplaire. Toutefois, cette ordonnance a été mal appliquée et ce n'est qu'avec la déclaration du 9 avril 1736 que l'obligation de la double tenue des registres se généralise.
 - Édit de Versailles en 1787 (signé par Louis XVI) : les personnes non catholiques peuvent bénéficier de l'état civil sans devoir se convertir au catholicisme.

Avec le décret de 1792, ce sont désormais les communes, et donc les maires, qui tiennent les registres. Les registres paroissiaux n'ont alors plus de caractère officiel. L'application de cette loi s'est heurtée à de nombreux obstacles (Gérard Noiriél, 1993) :

- Le clivage ville/campagne : si dans les villes, la tenue des registres est généralement correcte, ce n'est pas le cas dans les campagnes, où on retrouve beaucoup d'erreurs. Ces dernières peuvent être dues à l'incompétence des maires dans les villages (illettrisme, écriture illisible...) ou à des fraudes.
- Des obstacles religieux : dans beaucoup de villes, les prêtres continuent d'exercer leurs anciennes fonctions (ils tiennent les registres des baptêmes, naissances et mariage). Cette influence des prêtres conduit certaines personnes à ne pas se déclarer à l'État civil. A l'inverse, d'autres personnes ne déclarent pas les naissances pensant que les registres paroissiaux suffisent.
- Des obstacles régionaux : dans certaines régions la langue française n'est pas la langue d'usage (par exemple, dans le département de la Moselle, la langue d'usage est l'Allemand), de même plusieurs régions ont des patois différents, ce qui aboutit parfois à des actes moitié en patois, moitié en français.

Malgré les difficultés, le dispositif administratif des registres se met peu à peu en place et, à la fin de l'Empire, il commence même à être une routine dans certains endroits. Le Code civil modifiera toutefois quelques points. Ainsi, la constatation de l'état civil devient purement administratif (et non plus un acte civique) et désormais les maires et leurs adjoints, qui sont considérés comme officiers d'état civil, sont nommés par le pouvoir central au lieu d'être nommés par le peuple.

Les archives sont définies, selon la loi du 3 janvier 1979 comme étant "l'ensemble des documents, quelle que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité". C'est le maire qui est responsable civilement et pénalement des archives communales et ce sont les communes qui sont propriétaires de ces documents sous le contrôle de l'État. Les archives sont inaliénables et imprescriptibles, et constituent une dépense obligatoire pour la commune (achat des boîtes, frais de classement...).

La commune se doit également d'organiser les élections. Elle s'occupe de l'inscription des électeurs, de l'envoi des cartes d'électeur, de la mise en place des bureaux de vote, dépouillement des bulletins et de la proclamation des résultats...

Elle s'occupe également du recensement pour le service national : chaque français de 16 ans

doit se faire recenser à la mairie pour une journée d'appel de préparation à la défense.

Concernant le pouvoir de police du maire, ce dernier doit ainsi éviter les troubles de voisinage car il est responsable de la tranquillité publique dans sa commune. Il doit aussi veiller à la prévention des dangers dans sa commune : il a en charge le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices en mauvais état. Il doit également s'assurer du bon déroulement lors des diverses manifestations, tels que les foires, les marchés, les cérémonies publiques, les spectacles, les jeux, les églises...

Le pouvoir de police du maire peut également porter sur d'autres objets que la sécurité publique (Ministère de l'intérieur, DGCL, Guide du maire, 2001). Il exerce le pouvoir de police de la circulation et du stationnement (par exemple régler l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, interdire l'accès de certaines voies aux véhicules transportant des matières dangereuses...), la police des funérailles et des lieux de sépulture (mode de transport des personnes décédées, maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières...), la police dans les campagnes (assurée par les gardes champêtres et la gendarmerie nationale), la police des ports maritimes communaux, la police des baignades et des activités nautiques...

Annexe 4 : L'hygiène, l'environnement et le cadre de vie

a) Le service public de l'eau et le service d'assainissement

Le service public de l'eau est sous la compétence de la commune depuis une loi de 1790, il est constitué de deux fonctions : l'alimentation en eau potable des usagers et l'assainissement des eaux usées. C'est le service public local le plus ancien et le plus généralisé. Le maire est donc responsable des prélèvements dans la ressource, du traitement et de la qualité de l'eau, de la distribution, de l'assainissement des eaux usées, du contrôle de l'assainissement et de la facturation de ces services (CLCV, 2008). La commune ou l'EPCI doit évidemment offrir aux usagers un service régulier et continu avec une égalité de traitement entre les usagers. Les communes ont le monopole de la distribution de l'eau : elles accordent les autorisations d'occupation du domaine public lesquelles sont indispensables à tout réseau de distribution d'eau potable (Ministère de l'intérieur, DGCL Guide du maire, 2001).

Ce service public a plusieurs objectifs (Institut de la Gestion Déléguée, 2004) :

- La satisfaction des besoins en eau potable des usagers qui comprend notamment l'acheminement en eau chez les usagers de façon continue. Il faut aussi que l'eau est une bonne qualité sanitaire.
- La préservation durable du cadre de vie des usagers et du milieu naturel.
- La pérennité du patrimoine de fourniture et d'évacuation : maintenir l'état du patrimoine, l'adapter à l'évolution de la demande et de la technologie...
- Recouvrer le paiement du service dans le respect de l'égalité de traitement.
- La satisfaction des attentes de service et de cohésion sociale des usagers-citoyens :

service accessible au moindre coût par exemple.

Ce service peut être délégué partiellement ou complètement à une autorité publique ou à un délégataire privé. La délégation présente l'avantage pour les élus de ne pas prendre la responsabilité de la hausse des prix ou du coût de la gestion du service. Elle permet également de faire appel aux investissements privés sans avoir une privatisation et d'avoir à la fois les atouts de la concurrence et du monopole car le délégataire a un droit exclusif sur la production pendant la durée du contrat mais le contrat de délégation est renouvelé selon une procédure concurrentielle (M. M. Similie et P. Bauby, 2007).

Le service public de l'eau peut aussi être géré par des structures de collaboration intercommunale, ce qui permet aux communes de renforcer leur puissance de négociation et leur capacité de contrôle. Ainsi, en France, on dénombre environ 14 000 intercommunalités (M. M. Similie et P. Bauby, 2007).

En France, le service de l'eau était régi par trois grandes lois. La loi du 16 décembre 1964 tend notamment à organiser la gestion de l'eau. Elle cherche à lutter contre les pollutions et organise la France en six grands bassins hydrographiques ou versants : Rhône-Méditerranée-Corse, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Adour-Garonne et Artois-Picardie. Chaque bassin est constitué de deux agences : le Comité de bassin et l'Agence de l'eau qui s'occupent de la gestion et de la protection des ressources en eau du bassin. Avec la loi du 3 janvier 1992, l'eau devient un patrimoine collectif. Cette loi instaure également au sein de chaque bassin une planification globale de la ressource en eau par la création des SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et des SAGE (Schéma d'Aménagement des Eaux). Enfin, la loi du 30 décembre 2006 désigne explicitement comme compétence communale le service d'eau potable. Cette loi oblige aussi la collectivité à soumettre pour avis le règlement de service à la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL).

Ces lois ont depuis été complétées par deux autres lois : la loi dite Grenelle 1 du 3 août 2009 et la loi dite Grenelle 2 du 12 juillet 2010 qui comprend six grands chantiers : bâtiments et urbanisme, transports, énergie et climat, préservation de la biodiversité, protection sanitaire et gestion des déchets et définition d'une « nouvelle gouvernance écologique » (Site Vie-publique.fr)

Le maire ou le président de l'EPCI doit établir, chaque année, un rapport annuel, présenté à son assemblée délibérante et précisant la nature exacte des services délégués, la part des recettes revenant directement ou par reversement au délégataire, la part des recettes revenant à la commune ou à l'Etablissement public de coopération intercommunale (rapport dans les six mois qui suit l'exercice si fait par le maire et si service délégué dans les douze mois). Ces rapports sont mis à la disposition des habitants dans les communes de plus de 3500 habitants (CLCV, 2008).

Ce rapport présente divers indicateurs (selon le décret du 6 mai 1995) :

- Pour le service de l'eau : les indicateurs techniques et les indicateurs financiers. Les

indicateurs techniques concernent notamment les différents lieux de prélèvement, le nombre de personnes bénéficiant du service et les volumes distribués ainsi que les données relatives à la qualité de l'eau. Les indicateurs financiers sont représentés principalement par le prix de l'eau (les différents tarifs et leurs évolutions, les taxes et les redevances, la rémunération de ces services et la part qui revient à la collectivité...) mais on y trouve aussi les autres recettes provenant par exemple de prestations offertes aux abonnés, l'encours de la dette, les échéances, le montant des annuités ainsi que la liste et le montant des travaux.

- Pour le service de l'assainissement : les indicateurs techniques sont constitués du programme d'assainissement et des données sur les stations d'épuration (capacité, nombre d'habitants raccordés...). Les indicateurs financiers comprennent le prix de l'assainissement (différents tarifs pour être raccordés au réseau d'assainissement, la rémunération de ce service...) ainsi que d'autres indicateurs financiers identiques à ceux de l'eau cités précédemment.

Outre ce rapport, les Maires et les distributeurs d'eau sont co-responsables de l'information des consommateurs par le biais des factures d'eau, de l'affichage en Mairie des résultats du contrôle des DDASS et de leurs conclusions, ainsi que celui du bilan annuel sur la qualité de l'eau et du journal municipal (s'il existe, ce journal est un bon moyen d'information de la population sur l'eau qu'elle consomme).

En France, 33,5 milliards de m³ d'eau sont prélevés chaque année pour satisfaire l'ensemble des besoins selon l'Institut français de l'environnement (Ifen). Sur ces 33,5 milliards, seuls 6 milliards sont consacrés à la distribution d'eau potable. L'eau distribuée est l'un des produits alimentaires les plus contrôlés en France. Nous reviendrons plus tard sur le contrôle de la qualité et sur les indicateurs de performance utilisés dans ce service.

b) La gestion des déchets ménagers et assimilés

Le service de la gestion des déchets comprend la collecte, le transport, le tri, le stockage, le recyclage et la valorisation organique, et le traitement des déchets non valorisables (appelés « déchets ultimes »). Une autre étape, qui s'est surtout développée ces dernières années, peut être ajoutée : il s'agit de la prévention. On vise alors à réduire le nombre de déchets à la source, c'est-à-dire au niveau du producteur lors de la fabrication et au niveau des usagers par une réduction d'utilisation de sacs en plastique ou par le compostage des déchets verts par exemple.

Ce service trouve son origine dans le pouvoir de police municipale que détient le maire (assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publics) mais c'est avec la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets qu'il devient véritablement un service public local (Ministère de l'Intérieur, DGCL, Guide du maire, 2001). Cette loi confie, en effet, aux communes ou aux groupements de communes, la responsabilité d'assurer l'élimination des déchets des ménages et des autres déchets qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières.

Les communes peuvent déléguer leurs compétences à un EPCI ou à un syndicat mixte. Selon l'article L. 2224-13 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) « les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions. ».

Une autre loi primordiale concernant le service de la gestion des déchets et assimilés est la loi du 13 juillet 1992, relative à la modernisation de la gestion des déchets, qui instituent la mise en place des plans départementaux d'élimination des déchets et assimilés (PDEDMA). Ces plans ont été ensuite révisés par la circulaire du 28 avril 1998 qui revoit les objectifs des plans en donnant la priorité au recyclage (pour limiter notamment l'incinération). Le but est de mettre en place un système d'élimination des déchets respectueux de l'environnement et de l'homme en tenant compte des spécificités territoriales de chaque commune ou groupement de communes constitué pour l'élimination des déchets.

Ces plans ont pour objectif de (décret du 18 novembre 1996) :

- Identifier les mesures à prendre dans le but de prévenir l'augmentation de la production de déchets ménagers et assimilés, maîtriser les coûts.
- Prévoir un inventaire prospectif, établi sur 5 et 10 ans, des quantités de déchets à éliminer selon leur nature et leur origine.
- Fixer les proportions de déchets qui doivent être soit valorisés, soit incinérés, soit stockés (fixer un objectif de collecte de la moitié de la production de déchets en vue d'un recyclage matière et organique).
- Recenser les installations d'élimination des déchets qui sont déjà en service et énumérer les installations qu'il sera nécessaire de créer pour atteindre les objectifs.

La mise en œuvre de ces plans incombe aux communes ou aux groupements de communes qui ont l'obligation d'éliminer les déchets et de respecter les obligations du plan. Celui-ci était auparavant élaboré par l'État. La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, en a transféré l'élaboration et la révision aux Départements. Il est donc désormais sous la responsabilité du Conseil général.

Ce service fait l'objet d'un rapport annuel réglementé sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets, présenté par le maire au conseil municipal ou par le président de l'EPCI à l'assemblée délibérante, au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice, lors de l'examen du budget de la commune ou de l'EPCI. Si ce service est délégué, le rapport devra également préciser la nature des services délégués, les recettes perçues auprès des usagers et les sommes reversées à la collectivité délégante, en contrepartie de la mise à disposition des équipements nécessaires (CLCV, 2008). Le service de la gestion des déchets doit faire l'objet d'une consultation de la commission consultative des services publics locaux durant laquelle ce rapport est présenté. C'est également lors de cette commission que les

travaux de révision du PDEDMA sont pilotés.

Depuis plusieurs années, la priorité est donnée à la réduction des quantités de déchets produits (notamment réduire les quantités de sacs distribués aux caisses) et au développement du recyclage en réduisant les coûts. En effet, la production des déchets ménagers a fortement augmenté ces dernières années : on est passé de 180 kg de déchets par an et par habitant en France en 1996 à 360 kg en 2006. Ces mesures nécessitent évidemment la participation des usagers pour le tri, volonté de réduire le nombre de déchets...

Pour financer ce service, les communes ou les EPCI ont le choix entre deux modes de financement principaux :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : elle relève de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Pour la calculer, il faut multiplier la moitié de la valeur locative cadastrale fixée par le centre des impôts foncier par le taux de la TEOM fixé par la collectivité locale qui en est bénéficiaire. Son montant ne dépend donc pas de l'utilisation du service par l'utilisateur. La TEOM doit être complétée par la redevance spéciale qui sert à financer l'utilisation de ce service par les usagers qui ne sont pas compris comme ménages (entreprises ou administration par exemple).
- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) : contrairement à la TEOM, la REOM dépend d'une logique économique : elle dépend de l'importance du service rendue, l'utilisateur payera donc en fonction de son utilisation du service. Ce mode de financement est donc plus équitable que la TEOM.

Ces deux modes de financement sont les plus courants, toutefois les collectivités peuvent également choisir de financer directement le service sur le budget général. Cette méthode est cependant très rarement utilisée. Ainsi, en France pour l'année 2007, 67% des communes prélevaient la TEOM (ce qui représente 85% de la population) et 29% des communes prélevaient la REOM (soit 10% de la population).

c) Les pompes funèbres

Ce service dépend de la compétence des communes mais les prestations ont été ouvertes à la concurrence par la loi du 8 janvier 1993. Cette loi a également organisé la mission du service extérieur des pompes funèbres. Selon l'article L2223-19 du CGCT, ce service comprend : le transport des corps avant et après mise en bière, l'organisation des obsèques, les soins de conservation, la fourniture des housses, des cercueils, des urnes cinéraires, la gestion et l'utilisation des chambres funéraires, la fourniture des corbillards et des voitures de deuil, la fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations.

Cette mission peut être assurée directement par les communes, ou celles-ci peuvent choisir de confier la gestion de ce service à un délégataire. Cette mission peut aussi être exercée par des entreprises privées qui sont habilitées par la préfecture. Ainsi, les travaux de fossoyage, d'inhumation ou d'exhumation peuvent être effectués par chaque opérateur. Toutefois, la

commune doit veiller à ce que ces opérations se déroulent correctement. Elle s'assure aussi que le public soit bien informé : la liste des régies et des prestataires privés habilités doit être affichée au service d'état civil des mairies et des mairies annexes, dans le bureau des cimetières et dans les locaux des chambres mortuaires des hôpitaux publics ou privés (CLCV, 2008).

La commune doit disposer d'un ou plusieurs terrains aménagés pour l'inhumation. La concession d'une place de cimetière permet à l'acquéreur d'obtenir un terrain sur lequel il peut installer un caveau ou un monument. Toutefois, cet acquéreur n'est pas propriétaire de ce terrain mais dispose d'un droit d'usage. Cette concession peut être temporaire (d'une durée maximale de quinze ans), trentenaire, cinquantenaire ou perpétuelle. Les sites destinés à l'accueil des cendres des personnes décédées peuvent aussi faire l'objet de concessions. Ces sites comprennent un espace aménagé pour la dispersion des cendres, un équipement mentionnant l'identité des défunts, ainsi qu'un columbarium ou des espaces concédés pour l'inhumation des urnes.

Seuls les communes et les EPCI sont compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires. Ils peuvent en assurer directement la gestion ou la déléguer à un prestataire. Toutefois, les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière ou qui ne sont pas contigus à un crématorium doivent obligatoirement être gérés directement par la commune ou un EPCI.

Un Conseil national des opérations funéraires a été créé auprès du ministre de l'intérieur. Ce conseil est composé de représentants des communes et de leurs groupements, des régies et des entreprises ou associations habilitées, des syndicats représentatifs au plan national des salariés de ce secteur, des associations familiales et de consommateurs, des administrations de l'Etat et de personnalités désignées en raison de leur compétence. Ce conseil est consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires sur les opérations funéraires. Il peut formuler des propositions aux pouvoirs publics et donne son avis sur le règlement national des pompes funèbres, les obligations de régies et des entreprises privées. Tous les deux ans, il rend public un rapport concernant ses activités, les tarifs des professionnels et les conditions de fonctionnement de ce service des opérations funéraires (article L. 1241-1 du CGCT).

Le règlement national des pompes funèbres est établi en conseil d'Etat après avis du Conseil national des opérations funéraires et sert, notamment, à instituer des règles claires d'information des familles et de transparence des tarifs.

d) Les services d'entretien

La commune est responsable de la propreté des espaces publics. Elle doit ainsi s'assurer du nettoyage (balayage, lavage, désherbage, ramassage des feuilles mortes, vidage des corbeilles à papiers) des rues, trottoirs, places, chaussées, parcs et jardins... Elle est aussi responsable du salage et du déneigement des chaussées durant l'hiver. Elle s'occupe de la collecte des dépôts sauvages, de l'enlèvement des tags, de la propreté canine (mise à disposition de sachets) et de la lutte contre les nuisibles (rats).

La ville est également responsable de l'entretien :

- de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire,
- d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire,
- des écoles maternelles,
- de la voirie (voies communales et les chemins ruraux).

La région est responsable de l'entretien des parcs régionaux, et éventuellement, si elle en fait la demande, des aérodromes civils appartenant à l'État et des ports non autonomes relevant de l'État. Elle doit aussi s'occuper de l'entretien des lycées et des musées régionaux.

Le département assure l'entretien des voies départementales, des ports maritimes de commerce et de pêche et des aérodromes civils (si il en a fait la demande), des collèges et éventuellement des musées départementaux si il y en a.

e) La distribution d'énergie

Il s'agit de la distribution locale d'électricité et de gaz, qui est désormais ouverte à la concurrence pour les particuliers depuis le 1er juillet 2007. Cette ouverture à la concurrence ne concerne que les activités de production et de fourniture, les réseaux (transport et distribution) restent une activité de monopole.

Depuis la loi du 15 juin 1906, la distribution d'électricité est une concession du service public communal. Les communes pouvaient assurer seules ce service ou le confier à un syndicat intercommunal, ce qui a été le cas le plus fréquent. Ce sont donc les collectivités territoriales ou leurs EPCI qui sont les autorités concédantes de ce service public. Elles doivent donc négocier et conclure les contrats de concession, contrôler le bon accomplissement des missions de service public par les cahiers de charges de ces concessions. Elles doivent également assurer le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz. Ce contrôle s'effectue par un agent distinct du gestionnaire du réseau public de distribution (article L2224-31 du CGCT).

Le monopole d'EDF a été créé par la loi de nationalisation de l'électricité du 8 avril 1946. Toutefois, la loi du 10 février 2000 a ouvert à la concurrence la production et la commercialisation de ce service et a aussi instauré un service public de transport de l'électricité accessible aux autres opérateurs (CLCV, 2008). Cependant, les réseaux locaux de distribution sont restés la propriété des collectivités locales ou de leurs syndicats.

C'est la même chose pour la distribution de gaz. Les syndicats de l'électricité sont devenus progressivement des syndicats de l'énergie, ces syndicats prennent donc en charge la distribution de gaz. Ils sont alors les propriétaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz. Certains syndicats ont même élargi leurs compétences aux télécommunications (CLCV, 2008). Le syndicat de l'énergie est dirigé par un comité syndical, composé d'élus locaux. Ce comité approuve les statuts et le règlement intérieur et vote le budget. Il fixe les taxes locales de l'électricité, établit les contrats de concession ou les délégations de la distribution publique

de l'énergie.

« Dans le domaine de l'énergie, l'État organise le transport de l'électricité et du gaz et fixe son prix de vente pour les tarifs réglementés; le syndicat négocie, sur la base d'un cahier des charges précis, les contrats de concession des réseaux de distribution et contrôle la qualité des prestations de service public des concessionnaires. » (CLCV, 2008).

Le service de l'électricité est organisé autour de quatre grands pôles : la production, le transport, la distribution et la commercialisation (Site du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer).

La production est un secteur ouvert à la concurrence. Il regroupe, cependant, trois acteurs principaux (EDF, la CNR et Endesa France) qui assurent plus de 95% de la production d'électricité en France.

Le transport de l'électricité reste une activité de monopole. Il s'agit de l'acheminement de l'électricité sur les grands axes du réseau électrique jusqu'au lieu de distribution. En France, c'est RTE (Réseau de transport d'électricité), filiale du groupe EDF, qui est le gestionnaire du réseau de transport d'électricité français. Il s'occupe de la gestion, de la construction et de l'entretien des infrastructures de transport. RTE gère également les flux d'électricité sur le réseau. Les missions de service public effectuées par RTE sont soumises au contrôle de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE).

La distribution de l'électricité est organisée en monopole par zone géographique. C'est EDF et les entreprises locales qui ont la charge de ce service. Ces entreprises sont soumises au contrôle des collectivités locales organisatrices de la distribution publique d'électricité et également au contrôle de la Commission de Régulation de l'Énergie. Le contrôle des collectivités locales concernent plusieurs domaines, tels que la qualité de l'électricité, la qualité des relations avec les usagers et la satisfaction des usagers, le suivi technique et comptable du patrimoine... Ce service consiste à distribuer l'électricité jusqu'aux clients finals. Enfin, le dernier pôle du service de l'électricité est la commercialisation qui consiste à vendre l'électricité aux consommateurs finals. Cette activité est ouverte à la concurrence. Le commercialisateur achète l'électricité en gros ou la produit lui même si il possède les moyens de production (comme c'est le cas pour EDF, Endesa France et la CNR) et la revend au détail.

f) Le service de la restauration collective

Ce service comprend la restauration des cantines scolaires, des maisons de retraite, des foyers pour personnes âgées, des établissements publics, d'entreprise, des crèches, des établissements militaires, des établissements pénitentiaire... et consiste à acheter et à fournir la nourriture aux lieux concernés.

Un guide des contrats publics de restauration collective a été publié par le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, en mars 2005. Ce guide « se substitue au cahier des clauses particulières types applicables à la fourniture et à la distribution de repas préparés dans un établissement en vue de leur consommation sur place et sans délai (Recommandation 11-77 du 8-12-1977 du GP/EM/DA – Brochure, JO n°5540) » (CLCV, 2008).

Il existe trois modes de gestion différents pour ce service :

- Le service peut être géré directement par la collectivité.
- Le service peut être délégué entièrement ou partiellement. Dans le cas de la délégation, le prestataire assure la gestion, le risque et la responsabilité de l'exploitation. La rémunération du délégataire dépend alors des résultats du service (du nombre de repas servis). C'est le délégataire qui encaisse les tarifs des repas auprès des usagers. La collectivité versera des subventions au délégataire pour compenser les tarifs préférentiels dont certains usagers bénéficient.
- Le service peut faire l'objet d'un marché public. Dans ce cas, la collectivité reste responsable du service. Elle continue d'assurer les investissements en cas de travaux, la gestion et l'encaissement des tarifs des repas, c'est également elle qui s'occupe de la communication avec les usagers.

Dans le cas d'un marché public ou d'un contrat de délégation, le prestataire ou le délégataire doit fournir plusieurs pièces (MINEFI, 2005) :

- son agrément du service vétérinaire ou la dispense pour les établissements non agréés (numéro d'agrément vétérinaire sanitaire ou numéro de dispense);
- les procédures de réception des matières premières, de traçabilité, de contrôle des couples temps/températures, de nettoyage et désinfection, de formation du personnel, de lutte contre les nuisibles;
- les résultats des autocontrôles et les rapports d'inspection des services vétérinaires.

Le service de la restauration collective peut revêtir deux formes différentes :

- La restauration directe : les repas sont préparés dans le même lieu où ils sont servis.
- La restauration différée : les repas sont préparés dans une cuisine centrale puis transportés jusqu'au lieu où ils seront consommés. Il existe deux types de liaisons pour la restauration différée. La première est la liaison froide (les repas sont cuisinés, puis conditionnés et refroidis, ils seront réchauffés juste avant la distribution) et la seconde est la liaison chaude (après cuisson les repas sont conditionnés, transportés et conservés à une température supérieure à 63°C jusqu'au moment de la distribution, qui se fait le jour même).

Annexe 5 : L'éducation, la culture et les loisirs

a) Le domaine de l'éducation

Les collectivités locales sont responsables du financement et du fonctionnement des écoles (par la commune), des collèges (par le département) et des lycées (par la région). Les compétences en matière d'éducation peuvent être résumées dans le tableau suivant :

	École	Collège	Lycée	Université
Investissement (construction, reconstruction) et fonctionnement matériel	commune	département	région	État et partenariat
Fonctionnement pédagogique (micro-informatique...)	commune	État	État	État et partenariat
Personnels enseignants (recrutement, formation, rémunération)	État	État	État	État
Personnels administratifs, techniques, de santé	État	État	région	État
Personnels ouvriers	commune	département	région	État
Programmes d'enseignement	État	État	État	État
Validation des diplômes	/	État	État	État

Source : Site Internet du Ministère de l'éducation : La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État.

En France, le système éducatif doit respecter cinq grands principes (site du ministère de l'éducation) :

- La liberté d'enseignement : le service public d'enseignement doit coexister avec des établissements privés.
- La gratuité mise en place par la loi du 16 juin 1881 pour l'enseignement primaire et par la loi du 31 mai 1933 pour l'enseignement secondaire.
- La neutralité philosophique et politique.
- La laïcité en matière religieuse ce qui implique l'absence d'instruction religieuse dans les programmes et la laïcité du personnel. Ce principe a conduit à instaurer une journée libre par semaine afin de permettre aux élèves de consacrer du temps pour l'enseignement religieux en dehors de l'école.
- L'obligation scolaire pour tous les enfants français ou étrangers résidants en France à partir de 6 ans et jusqu'à 16 ans révolus. Cette obligation date de la loi Jules Ferry du 28 mars 1882. La famille peut assurer elle-même l'instruction des enfants (avec déclaration préalable) ou les scolariser dans un établissement scolaire public ou privé.

En France, l'école n'est obligatoire qu'à partir de 6 ans mais les enfants peuvent être scolarisés dès l'âge de 2 ans dans les écoles maternelles. Ainsi, un quart des enfants de 2 ans est scolarisé et quasiment tous les enfants de 3 à 5 ans le sont. Les écoles maternelles respectent un programme qui comprend les domaines suivants : « s'approprier le langage et découvrir l'écrit, devenir élève, agir et s'exprimer avec son corps, découvrir le monde, et percevoir, sentir, imaginer, créer » (Ministère de l'éducation).

Après ce premier niveau d'enseignement, on trouve l'école élémentaire qui accueille les enfants de 6 à 11 ans. Les professeurs ont l'obligation de suivre des programmes établis au niveau national. Les différents apprentissages sont classés selon différents cycles. L'école primaire comprend les cycles 2 et 3 (le cycle 1 correspondant à l'école maternelle). Le cycle 2

regroupe « les langues étrangères ou régionales, les mathématiques, les activités de découverte du monde, l'éducation artistique (arts visuels et éducation musicale) et l'éducation physique et sportive.

Au cycle 3 se dégagent de manière plus précise la littérature, l'histoire et la géographie, les sciences expérimentales et la technologie. Les technologies de l'information et de la communication sont des outils au service des diverses activités scolaires, dont l'appropriation conduira au premier niveau du Brevet informatique et internet (B2i) » (Ministère de l'éducation).

A l'issue de l'école élémentaire, les élèves intègrent le collège. Les enseignements y sont structurés en disciplines (tels que le français, les mathématiques, les sciences de la vie et de la terre...) et respectent trois cycles : le cycle d'adaptation (classe de sixième) qui vise à consolider les acquis de l'école primaire et à initier les élèves aux méthodes de travail du collège, le cycle central (classes de cinquième et quatrième) dont le but est d'approfondir les savoir et savoir-faire des élèves et le cycle d'orientation (classe de troisième) qui, notamment, prépare aux formations générales, technologiques et professionnelles.

Après le collège, les élèves peuvent intégrer un lycée d'enseignement général et technologique ou un lycée professionnel. Le lycée d'enseignement général et technologique est divisé en deux cycles : le cycle de détermination (classe de seconde) et le cycle terminal (classe de première et terminal). En général, cette voie conduit les bacheliers à faire des études supérieures. Le lycée professionnel permet aux élèves d'obtenir un diplôme professionnel leur permettant de poursuivre leurs études ou d'entrer dans la vie active.

La restauration scolaire est un service public annexe du service de l'éducation nationale pour les écoles maternelles et primaires. Ce service relève donc de la compétence des communes, qui peuvent en déléguer la gestion à des associations de type caisse des écoles (CLCV, 2008).

Les communes mettent également à disposition des structures d'accueil pour les enfants avant leur entrée dans le système scolaire. C'est le cas des crèches collectives, des crèches familiales où les enfants sont accueillis chez des assistantes maternelles agréées, des haltes-garderies et des crèches parentales.

b) Le domaine culturel et les loisirs

Ce domaine comprend de nombreuses activités souvent facultatives. Les communes, départements et régions peuvent organiser des activités complémentaires dans les locaux scolaires (activités d'ordre éducatives, sportives ou culturelles). On y trouve également les colonies de vacances, les centres de loisirs, les clubs de quartier, les maisons de l'enfance, les centres socio-culturels, communaux ou intercommunaux. Dans le domaine des loisirs, un autre point important est la réalisation d'équipements sportifs : piscines, terrains et salles de sports, patinoires, parcs de loisirs, ports de plaisance...

Le domaine culturel regroupe les bibliothèques, les théâtres, les archives, les musées, les expositions, les festivals, la décoration des édifices publics, les centres d'animation culturelle,

les maisons des jeunes et de la culture, les centres culturels communaux... Les collectivités locales peuvent aussi mettre en place des enseignements d'arts plastiques, de musique, de danse ou d'art dramatique (création, organisation et financement) sauf pour les cycles d'enseignement supérieur qui sont assurés par l'État (Jean-Yves Vincent et Paul Iogna-Prat, 1989).

Ces services de loisirs ou culturels sont gérés en régie ou en délégation de service public. Ils peuvent aussi être confiés par convention à une association (sans délégation).

Annexe 6 : La communication

a) Les réseaux de communication

Les collectivités territoriales interviennent dans ce domaine pour pallier les inégalités qui se creusent en raison d'un rapide développement des technologies de l'information. Elles peuvent intervenir directement et également laisser les syndicats de l'énergie intervenir.

L'article L. 1425-1 du CGCT « permet aux collectivités territoriales d'établir et d'exploiter des réseaux de communications électroniques ouverts au public, d'acquérir des droits d'usage sur de tels réseaux, d'acheter des réseaux existants, de mettre ceux-ci à la disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs indépendants, de fournir des services de communications électroniques au public après avoir procédé à une consultation révélant une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finals » (Sénat, 2004). L'article L. 1426-1 étend ces compétences au secteur de la communication audiovisuelle : les collectivités peuvent désormais éditer leur propre service de télévision destiné à fournir des informations sur la vie locale. La diffusion doit se faire par voie hertzienne terrestre ou par un réseau qui n'utilise pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les collectivités doivent alors conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec la personne morale chargée de ce service. Ce contrat précise les missions de service public et les conditions de mise en œuvre de ce service.

Les collectivités territoriales peuvent aussi avoir la qualité de distributeur de services de communications audiovisuelles, comprenant des services de radio et de télévision, si les initiatives privées ne peuvent satisfaire les besoins de la population et après avoir averti le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Les réseaux de communication peuvent également être organisés et gérés par les syndicats de l'énergie. Selon la CLCV, les niveaux d'implication concernent les domaines suivants : « les réseaux urbains de télécommunications et de vidéo-communication, les réseaux urbains de communication électroniques et services de communication audiovisuelle, les courants porteurs en ligne, l'équipement en infrastructures à très haut débit, les réseaux de communications électroniques en fibre optique, l'optimisation de la gestion du sous-sol et les groupements de commandes de services de télécommunications » (CLCV, 2008).

b) Les transports publics et les parkings

Les transports publics sont assurés par les collectivités aux trois niveaux : la commune (ou groupement de commune), le département et la région. Les modalités sont définies par la LOTI (loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs). Ce service doit respecter le principe du droit au transport pour tous, les usagers doivent aussi pouvoir choisir librement le mode de transport qu'ils souhaitent emprunter. Le service peut être géré directement par les collectivités ou faire l'objet d'une délégation, ce qui est le cas pour près de 90% des cas. La délégation peut revêtir diverses formes : la gérance (autorité organisatrice s'occupe du fonctionnement et des investissements, le délégataire est rémunéré pour une prestation de service), la gestion à prix forfaitaire (le délégataire doit dans ce cas assumer les investissements) et la compensation financière forfaitaire (le délégataire s'occupe des investissements et du fonctionnement, les tarifs sont alors fixés par contrat et l'autorité organisatrice verse une compensation au délégataire pour assurer l'équilibre prévisionnel du service, en cas de baisse de tarif).

Au niveau des communes, il faut organiser les transports urbains sous toutes ses formes. Selon la CLCV (2005), « près de 80% des transports urbains sont, en fait, organisés au niveau intercommunale » c'est-à-dire par des communautés urbaines ou districts, des communautés de communes et de villes et des syndicats intercommunaux. Les Autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) gèrent l'organisation des transports sur son territoire, le périmètre de transport urbain (PTU). Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, elles doivent élaborer un plan de déplacement urbain (PDU) dans lequel on trouve les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

Le département gère les transports publics départementaux, c'est-à-dire les transports interurbains qui sont principalement réalisés à l'extérieur des PTU. Le département est également compétent pour les transports scolaires et pour des projets d'infrastructures de type ferré (s'il ne dépasse pas ses limites territoriales et s'il utilise des voies autres que celles du réseau ferré national).

Enfin, la région organise les transports routiers non urbains d'intérêt régional et les transports ferroviaires régionaux de voyageurs. C'est la région qui fixe le contenu du service (desserte, qualité du service, information de l'utilisateur...) mais elle doit tenir compte, pour les transports routiers, des compétences des départements et des communes. En ce qui concerne le système ferroviaire, elle doit tenir compte de l'unicité du système dont l'État est le garant. La région doit également suivre un schéma régional des infrastructures et des transports.

En ce qui concerne les parkings, ces services sont principalement délégués à des grands groupes privés qui s'occupent alors de la construction, de la gestion et de l'entretien des parkings.

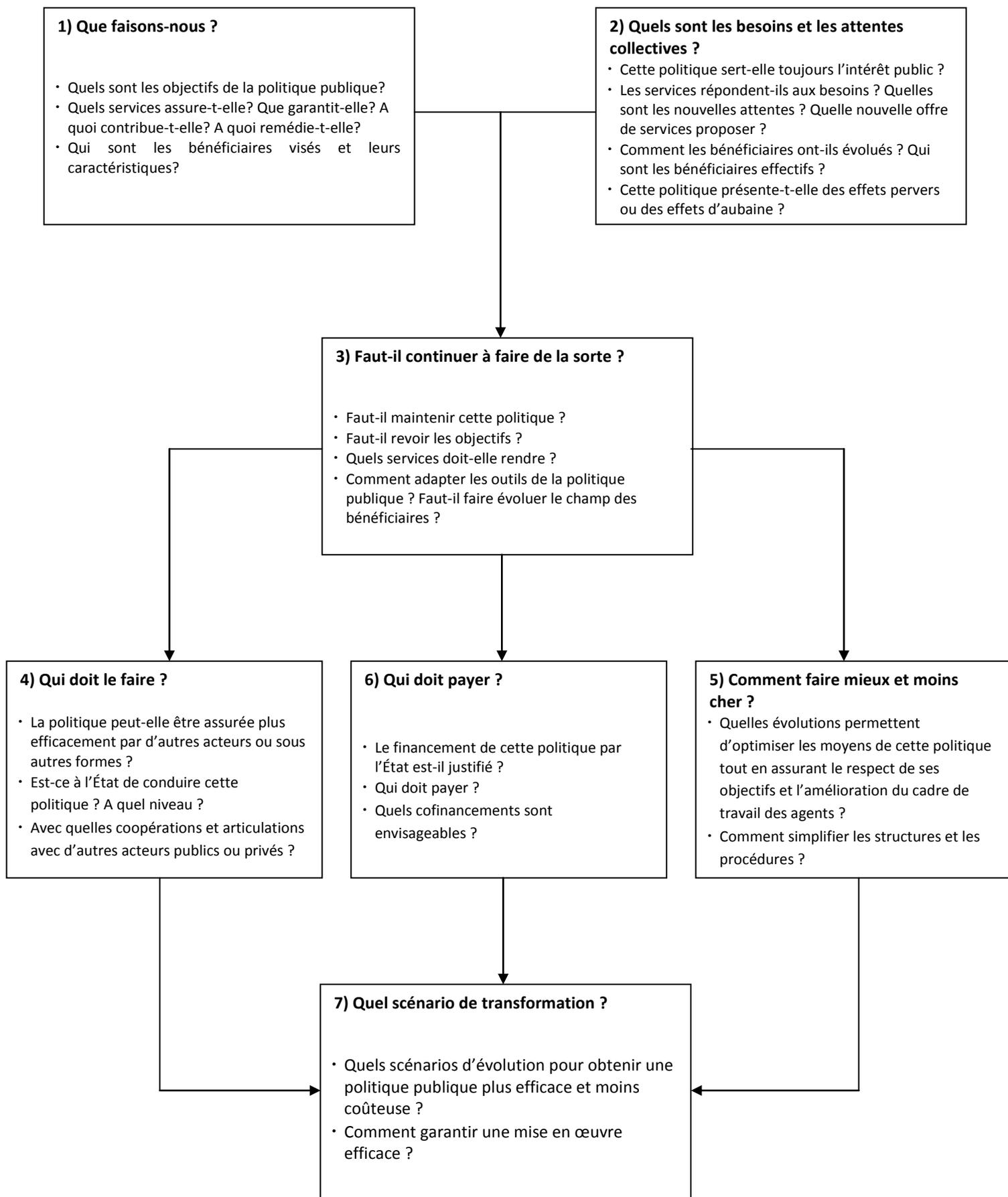
c) Les ports et les aéroports

Comme nous l'avons déjà vu, la gestion des ports est assurée par les collectivités territoriales. Ainsi, avec la loi du 13 août 2004, les régions qui en ont fait la demande avant le 1^{er} janvier 2006, ont pour compétence la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'État (de façon effective depuis le 1^{er} janvier 2007). Les régions ne sont pas les seules à pouvoir assurer ces compétences : toute collectivité ou tout groupement (c'est-à-dire les départements et les communes) qui en a aussi fait la demande avant le 1^{er} janvier 2006 peut également les avoir.

Cette loi est également valable pour les aérodromes civils appartenant à l'État. Les collectivités qui en ont fait la demande se voient attribuer l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes.

Les communes ont en charge la création, l'aménagement et l'exploitation des ports de plaisance.

Annexe 7 : Grille servant de base aux équipes d'audit lors de la première vague de RGPP
(Source : *Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, site Internet*
« *Forum de la Performance* ») :



Annexe 8 : Grille utilisée lors des entretiens

1) **Quels sont les principaux « produits » du service ?**

Questions sur le produit direct :

- Quel est le but du service ?
- Comment est financé le service ? Est-ce une gestion directe ou déléguée, si déléguée à qui ?
- Combien de produits/services proposez-vous (Quelle est l'offre) ? leur répartition en pourcentage ? et leur cible (type d'utilisateur) ?
- Quelles sont les attentes des usagers ? Comment sont-elles prises en compte ?
- Quelles sont les innovations récentes du service ?

Questions sur le produit indirect :

- Y a-t-il des effets à long terme des produits/services proposés pour les usagers ? Pour la société ? Pour la qualité de vie ?
- Y a-t-il des enjeux pour l'environnement, des enjeux politiques... ?

2) **Quels sont les indicateurs de performances utilisés ?**

- Quels sont les principaux indicateurs utilisés :
 - o liés aux produits réalisés (nombre, qualité, accessibilité, continuité du service, égalité d'accès par les usagers, satisfaction...)
 - o liés au budget (respect des budgets)
 - o liés aux objectifs
 - o liés aux gestionnaires du service et aux personnels exécutant le service (par qui et quand sont-ils évalués ?)
 - o liés à l'éthique ?
- Y a-t-il des indicateurs de performance liés aux effets à long terme ? Si oui, lesquels ?
- Par qui les indicateurs ont-ils été élaborés ? Par vous ou vous sont-ils imposés ? Qui se charge de l'évaluation ? (évaluation interne ou par un prestataire extérieur/audit ?)
- Selon vous, quels sont les limites et inconvénients de ces indicateurs ? Quels sont les avantages des indicateurs ?
- Quels indicateurs (non utilisés encore) pourraient être utiles à l'évaluation de la performance du service ?

3) **Quelles sont les stratégies mises en place pour améliorer le service ? (+ objectifs et moyens mis en œuvre)**

- o du point de vue technique (investissement en équipement, innovation technologique, recherche-développement, nouveaux produits, nouvelles techniques de production...)
- o au niveau des ressources humaines (formations, intensité du travail...)

- au niveau organisationnel (processus de production, organisation du travail, relations externes, systèmes d'incitation...)
 - au niveau économique (réduction des coûts)
 - politique et social (demande globale, politiques gouvernementales, cohésion sociale, climat de confiance, attentes des usagers, CCSPL...)
-
- Les stratégies mettent-elles l'accent sur les coûts, sur la qualité du service, sur l'accessibilité du service ...?
 - Y-a-t-il des normes, des principes, des certifications à respecter ? Si oui, quelles sont les conséquences sur la performance et sur les stratégies ?
 - Selon vous quels sont les limites et avantages de ces stratégies ? Existe-t-il des conflits entre les différentes stratégies de performance ? Si oui, quelles stratégies sont privilégiées dans ce cas ?
 - Quelles seraient, selon vous, les stratégies à mettre en place ?

Bibliographie

- Aglietta M. (1976), *Régulation et crises du capitalisme*, Odile Jacob (réédition de 1997).
- Akerlof G. (1970), *The market for « lemons » : quality uncertainty and the market mechanism*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84.
- Association des Maires de France et Institut de la Gestion déléguée (2008), *Indicateurs de performance des services de transport public*.
- Auby J.F. (1982), *Les services publics locaux*, Que sais-je ? n° 2023, PUF.
- Auby J.F. (1998), *Les services publics en Europe*, Que sais-je ?.
- Barbier V., Frois P., Le Masne P. (2002), *Développement durable et services publics locaux : une évaluation de la méthodologie « RESPECT »*, Rapport pour le GRALE.
- Bartoli A., Chomienne H. (2007), *Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ?*, *Cahiers Français*, n°339, p. 44.
- Barge P. (1997), *La gestion des services publics locaux*, Site Internet de l'AITEC.
- Barzelay M. (1996), *Audit des performances et nouvelle gestion publique : évolution du rôle et de la stratégie des organismes centraux d'audit*, dans *Audit des performances et modernisation de l'administration*, OCDE.
- Bauby P. (2007), *Les modèles de service public*, *Quels modèles de service public dans les pays de l'OCDE*, *Cahiers Français*, n°339.
- Bauby P. (2011), *Service public, services publics*, La Documentation Française.
- W. J. Baumol, J. C. Panzar, R. D. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*.
- Baumstark L., Hugel A., Marcadier C., Maubert C. (2005), *Partenariat public privé et actions locales*, Rapport final, Commissariat Général du Plan, coll. Les cahiers du Plan, n° 9, p. 82.
- Beetham D. (1991), *The Legitimation of Power*. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Benhabib, J. et Spiegel, M.M., (1992), *The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country and regional U.S. data*, Department of Economics, New York University.
- Berman Evan M. (1998), *Productivity in public and nonprofit organizations : Stratégies and techniques*, SAGE Publications.

- Bessire D. (1999), *Définir la performance*, Comptabilité, Contrôle, Audit 5(2) : 127-150.
- Bezançon X. (1998), *Une approche historique des SPL*, p. 23-75, dans *Le service public local*, Froment J. C. et Sayah J. éditeurs, PUG.
- Bied-Charreton H. (2006), *Performance : nouveau mot d'ordre de la gestion publique*, Les Notes Bleues de Bercy, Dossier L'État en quête de performance, Problèmes économiques, n°2907.
- Blank Jos L.T.(Social and cultural planning office of the Netherlands) with contribution from Knox Lovell C.A., Shawna Grosskopf e.a. (2000), *Public provision and performance: Contributions from efficiency and productivity measurement*, North-Holland.
- Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification : les économies de la grandeur*, Gallimard.
- Bonelli P. (1997), *Productivité des services : Perspectives et impact sur la compétitivité et sur l'emploi*, Notes de l'Institut, Janvier.
- Bourguignon A. (1997), *Sous les pavés, la plage. ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance*, Comptabilité, Contrôle, Audit 3(1): 89-101.
- Bulletin d'informations statistiques de la DGCL (n°63 - Novembre 2008), *La fonction publique territoriale représente un tiers des emplois publics*, réalisé par le Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales.
- Calmette J.-F. (2006), *La LOLF préfigure-t-elle une réforme profonde de l'État ?*, Revue française d'administration publique, Dossier L'État en quête de performance, Problèmes économiques, n°2907.
- Carre J.-J., Dubois P., Malinvaud E. (1972), *La croissance française. Un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre*. Paris, Seuil.
- Carter N., Klein R., Day P. (1995), *How organisations measure success, The use of performance indicators in government*, Routledge.
- Castagnos J.C. (1987), *Performance et gestion publique : un pari impossible*, Economies et société, n°12, p.141-173.
- Cette G., Kocoglu Y., Mairesse J. (2004), *L'effet de la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur la productivité par employé en France*, Bulletin de la Banque de France, n°121, p. 33-44.
- Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (CLERSE) (2000), *Economie et socio-économie des services* – Conférence

Internationale, Roubaix, 22 et 23 juin 2000 : Productivité, performance et marchés des services.

- Charmant A., Devezeaux J.G., Ladoux N. (1990), *Energie et Productivité : Un lien assez lâche*, Economie et Statistique, n°237-238, novembre-décembre.
- Charte des services publics locaux (2002), Institut de la Gestion Déléguée, Assemblée des Départements de France, Association des Maires de France, Association des Régions de France.
- Chevallier J. (2005), *Le service public*, Que sais-je? PUF.
- Clark C. (1940), *The conditions of Progress and Security*, Londres : Mac Millan ; Traduction française, *Les conditions du progrès économique*, Paris : PUF, 1960.
- CLCV (Consommation, logement et cadre de vie) (2008), *Les services publics locaux mode d'emploi*, Vuibert.
- Cluzel-Métayer L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*, Nouvelle Bibliothèque de thèses. Dalloz.
- Coe D. et Helpman E. (1993), *International R&D spillovers*, Working Paper n°5-93, The Foerder Institute for Economic Research, Tel Aviv University.
- Comité pour la réforme des collectivités locales (2009), « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République.
- Communauté d'Agglomération Hénin-Carvin (2010), *Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de collecte des déchets ménagers*.
- Compagnie I. (2001), *Les indicateurs financiers et de gestion dans les services public locaux*, Exposé présenté au cours d'une formation de l'Union des Villes et Communes de Wallonie consacrée aux finances communales.
- Conseil d'analyse économique (France) (2004), *Productivité et emploi dans le tertiaire*, rapporteurs Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil, La Documentation Française.
- Conseil d'analyse économique (2010), *Evaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité*, Rapport du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts en économie, La Documentation Française.
- Cousquer Y., Dumont J., Hanus F, Lavoux T., Prime J-L. (2005), *Les indicateurs de performances appliqués aux services publics de l'eau et de l'assainissement*, (http://www2.equipement.gouv.fr/rapports/themes_rapports/administration/2004-0062-01.pdf).
- Curien N. (2000), *Economie des réseaux*, La découverte.
- Delaunay J.-C., Gadrey J. (1987), *Les enjeux de la société de service*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

- Delfini C. (1999), *Quelques éléments d'évaluation des services et de la performance à l'ANPE*, Séminaire du groupe services, Université de Lille 1, miméo.
- Delorme R. (1991), *État et hétérogénéité : ERIC et le MPPE*, Cahiers de recherche sociologique, n°17.
- Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales (2008), *La fonction publique territoriale représente un tiers des emplois publics*, Bulletin d'informations statistiques de la DGCL n°63.
- Desrieux C. (2006), *Le rôle de l'autorité publique dans la gestion des services publics locaux*, Revue économique, vol. 57, n°3, P. 529 à 540.
- DGCL Guide du maire, Ministère de l'Intérieur (2001), *Les services publics locaux*, (www.dgcl.interieur.gouv.fr).
- DGSCGC (Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises) (2012) : *Les statistiques des services d'incendie et de secours*.
- Djellal F., Gallouj F. (2006), *Les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics*, XVI International Reser Conference, Lisbon.
- Djellal F., Gallouj F. (2006), *La productivité dans les services administratifs*, Rapport intermédiaire : version provisoire.
- Dossier (2006), *L'Etat en quête de performance*, Problèmes économiques, n°2907, p 1 à 28.
- Drago R. (1996), *L'apparition de la notion de service public dans la conception libérale du droit au 19^{ème} siècle*.
- Dubois P. (1985), *Vingt ans après : les projections 1985 confrontées à la réalité*, in Economie et Statistique n°177, mai.
- Englander AS., Gurney A. (1994), *La productivité dans la zone de l'OCDE : les déterminants à moyen terme*, Revue économique de l'OCDE, n°22, p. 53-103.
- Evrard Y. (1993), *La satisfaction des consommateurs : état des recherches*, Revue Française du Marketing, 144-145, 53-65.
- Fisher A. (1934), *The Clash of Progress and Security*, London: Macmillan.
- Fisher A. (1939), *Production, primary, secondary and tertiary*, The Economic Record, vol. 15, issue 1, pages 24-38.
- Flizot S. (2007), *LOLF et amélioration de la performance de la gestion publique locale*, Revue du Trésor, n°7, p. 690.

- Fourastié J. (1949), *Grand Espoir du XXème siècle*, Paris : PUF.
- Fournier J. (2013), *L'Economie des besoins, Une nouvelle approche du service public*, Odile Jacob.
- Fox Kevin J. (2002), *Efficiency in the public sector*, Kluwer Academic Publishers.
- Gadrey J. (1991), *Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion*, Politiques et Management Public, vol. 9, n°1, mars, p. 1-24.
- Gadrey J. (1996), *Services, la productivité en question*, Desclée De Brouwer.
- Gadrey J., Gallouj F. (2002), *Productivity, Innovation and Knowledge in Services : New Economic and Socio-Economic Approaches*, Edward Elgar.
- Gadrey J., Zarifian P. (2002), *L'Emergence d'un modèle du service : enjeux et réalités*, Editions Liaisons.
- Gadrey J. (2003), *Socio-économie des services*, La Découverte.
- Galdemar V., Gilles L. et Simon M.-O. (2012), *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Crédoc, Cahier de recherche n°299.
- Gerbaix S. (2006), *Le contrôle de gestion*, Que sais-je ? PUF.
- Guglielmi Gilles J. (1994), *Introduction au droit des services publics*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Guglielmi Gilles J. et Koubi G. (2000), *Droit du service public*, Montchrestien.
- Halachmi A., Bouckaert G. (1996), *Organizational performance and measurement in the public sector: Toward service, Effort and accomplishment reporting*, Quorum Books.
- Hall R. (1972), *Organizations : Structures, Process and Outcomes*, Prentice-Hall.
- Harris G. R (1999), *Les déterminants de la croissance de la productivité canadienne : Enjeux et perspectives*, Documents de travail, n°8.
- Harvey M. C. (2000), *Croissance, emploi et productivité dans le secteur tertiaire : controverses théoriques et réalités suisses*, Dissertation.Com.
- Hill P. (1977), *On goods and services*, *The Review of Income and Wealth*, 4, décembre.
- Hirschman A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty, responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard university press.

- INSEE (1990), « *La productivité [Texte imprimé] : tendances et facteurs explicatifs* » préf. de Jacques Mairesse.
- Jany-Catrice F. (2012), *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Presses Universitaires du Septentrion.
- Keynes J.-M. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Traduction de l'Anglais par Jean De Largentaye en 1942. Paris : Éditions Payot, 1942.
- Krattinger Y. (2012), Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et les transports.
- Labourdette A. (1998), *Les administrations publiques, Environnement, fonctionnement interne et mode de gestion*, L'Harmattan.
- Lacasse F. (2005), *Quel périmètre pour les services publics*, Penser public.
- Lafon M. (2007), *La simplification de l'activité des collectivités territoriales*, Direction générale des collectivités locales.
- Lambert A. (2007), *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du groupe de travail présidé par A. Lambert.
- Leeuw F. (1996), *Audit des performances, nouvelle gestion publique et amélioration des performances : question et défis*, dans *Audit des performances et modernisation de l'administration*, OCDE.
- Le Masne P. (2007), *Les services publics : Approches économiques et enjeux sociaux*, PU Rennes.
- Le Mestre R. (2003), *Droit du service public*, Gualino.
- Le Pen C. (1986), *La productivité des services publics non marchands : Quelques réflexions méthodologiques*, *Revue d'Economie Politique*, n°5, p. 476-489.
- LMCU (2009), Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.
- LMCU (2011), Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.
- Maddison A. (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press.
- Manifeste de l'UNESCO sur la bibliothèque publique (1994), lien : <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001121/112122Fo.pdf>.
- Marty F., Voisin A. et Trosa S. (2006), *Les partenariats public-privé*, La Découverte.

- Mauroy P. (2000), *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française.
- Merlin C. (2006), *Les services publics en mutation*, La Poste innove, L'Harmattan.
- Merlin-Brogniart C. (2011), *Durabilité des services et productivité dans les services : des notions difficilement compatibles*.
- Merlin-Brogniart C. (2012), *L'évaluation de la performance des services, Vers une approche adaptée à la nature des services et de leur durabilité*, dans *L'innovation verte, de la théorie aux bonnes pratiques*, P.I.E Peter Lang, Business & Innovation.
- Meyer K. et O'Shaughnessy K. (1993), *Organisational design and the performance paradox*, Swedberg R (éd.), *Explorations in economic sociology*, Russel Sage Foundation, pages 249-279, New York.
- Ministère de la Culture et de la Communication (2010), *Présentation des propositions de Frédéric Mitterrand pour le développement de la lecture*.
- Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique (2008), *La RGPP en pratique, Une démarche inédite pour améliorer les politiques publiques*.
- Nickell S., Wadhvani S. et Wall M. (1992), *Productivity growth in U.K. companies, 1975-1986*, *European Economic Review*, n°36, 5, juin.
- OCDE (1996), *Audit des performances et modernisation de l'administration*.
- OCDE (1997), *En quête de résultats : pratiques de gestion des performances*.
- OCDE (2000), *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*.
- OCDE (2001), *Mesurer la Productivité*. Manuel de l'OCDE. Mesurer la croissance de la productivité par secteur et pour l'ensemble de l'économie.
- OCDE (2005), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*.
- Parienty A. (2005), *Les clés de la productivité*, *Alternatives économiques*, n°240, p. 66-69.
- Pebereau M. (2005), *Rompre avec la facilité de la dette publique - Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française.
- Petit F. (2005), *Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité*.
- Pigou A. C. (1920), *The economics of welfare*, Macmillan and Co.

- Pilat D., Lee F., Van Ark B. (2002), *Production et utilisation des TIC : perspectives sectorielles sur la croissance de la productivité dans la zone OCDE*, Revue économique de l'OCDE, n°35, p. 49.
- Piron M. (2006), Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Documents d'information de l'Assemblée nationale.
- Portal E., *De l'application des principes de la LOLF dans les collectivités locales à la démarche locale de performance*, Revue du Trésor, n°7, p. 695.
- Pougnaud P. (1998), *Service public "à la française" : une exception en Europe ?* préf., Marceau Long, Paris, Institut de la gestion déléguée.
- Ragaigne A. (2007), *L'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics locaux externalisés*, Colloque « Loin, proche : la dimension spatiale dans le management des organisations » sous l'égide de l'AIMS, France.
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales (2008), *Les finances des collectivités locales en 2008*, État des lieux.
- Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), préparé avec la collaboration de MM. Jeanrenaud (Suisse), Klages (Allemagne), Schueder (Danemark), Soresen (Norvège), Svantesson (Suède), Terny (France), Vevers (Royaume-Uni), 1997, *L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux*, Communes et régions d'Europe, n°63, Conseil de l'Europe.
- Recommandation Rec(2001)19 adoptée par le Comité de Ministres du Conseil de l'Europe le 6 décembre 2001 et rapport explicatif (2002), *La participation des citoyens à la vie publique au niveau local*, Editions du Conseil de l'Europe.
- Richard P. (2006), *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Sayah J. (1998), *Quelques remarques sur les principes directeurs pour les SPL en Europe*, p. 121-132, dans *Le service public local*, Froment J. C. et Sayah J. éditeurs, PUG.
- Schick A. (2003), *L'État performant : réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 3-n°2, p. 79.
- Schultz T. W., (1975), *The value of the ability to deal with disequilibrium*, Journal of Economic Literature, vol. 13(3), pages 827-46, Septembre.
- Schumpeter J.A. (1939), *Business Cycles*, McGrawHill.
- SDIS du Nord (2012), Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques.
- SDIS du Pas-de-Calais (2011), Bilan d'activité.

- Sestier J. F. (2008), *Les principes de la commande publique*, Principes en droit - Edition Economica
- Sevestre P. (1990), *Qualification de la main-d'œuvre et productivité du travail*, Economie et Statistique n° 237-238, Novembre-Décembre 1990.
- Shand D. et Anand P. (1996), *Audit des performances dans le secteur public : approches et problèmes dans les pays membres de l'OCDE*, dans *Audit des performances et modernisation de l'administration*, OCDE.
- Silicani J.-L. (2004), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement*, Rapport au Premier Ministre.
- Silicani J.-L. (2008), Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France.
- Similie M. M., Bauby P. (2007), *Les services publics locaux : l'exemple de l'eau*, Cahiers Français, n°339, p. 83.
- Siné A. et Veillet I. (2007), *La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques*, dans Siné A. et Veillet I., *Regards sur l'actualité*, Paris, La Documentation française.
- Smith A. (1776), *La richesse des Nations*, Livre IV.
- Stiglitz J. E. (1993), *Endogenous growth and cycles*, Document de travail du NBER, n°4823, mars.
- Stoffaës C. (1996), *Services publics, Questions d'avenir*, Odile Jacob.
- SYndicat Mixte d'Elimination et de VALorisation des Déchets (SYMEVAD) (2011), *Rapport annuel sur le traitement des déchets ménagers*.
- Tribillon J.-F. (2005), *Gestion des services publics en France : les différentes modalités juridiques*.
- Vidal L. (2005), *L'Équilibre financier du contrat dans la jurisprudence administrative*, Bruylant, Bruxelles.
- Vincent J.-Y. et Iogna-Prat P. (1989), *Les services publics locaux*, Les Cahiers Français, n°239, Janvier-février 1989.
- Walras L. (1990), *Etudes d'économie sociale*, in Auguste et Léon Walras, *Œuvres complètes*, Economica, vol. IX.
- Walras L. (1992), *Etudes d'économie politique appliquée*, in Auguste et Léon Walras, *Œuvres complètes*, Economica, vol. X.

- Warin P. (1999), *La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères*, Politiques et management public, vol. 17, n°17-2, pages 147-163.
- Welch F. (1975), *Education in production*, Journal of Political Economy, Janvier-février).
- Wölfl A. (2004), *La croissance de la productivité dans les industries de services : la mesure a-t-elle un rôle ?*, Observateur International de la Productivité, n°8.
- Wölfl A. (2005), *La productivité des services est-elle sous-estimée ?*, Problèmes économiques, n°2870, p. 32 à 37.
- Zarifian P. et Gadrey J. (2002), *L'émergence d'un modèle de service : enjeux et réalités*, coll. « entreprises et Carrières » éd. Liaisons.

Sites Internet

- La commission consultative des services publics locaux, Source : Loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité publiée au Journal Officiel du 28 février 2002, (www.maires74.asso.fr/docs/conseil_municipal/1079077564.pdf).
- La charte de la déconcentration (1^{er} juillet 1992), source : <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX9200095D>.
- La charte des services publics locaux (16 janvier 2002), source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/chartefrancespl.pdf>.
- <https://www.acte-Étatcivil.fr/DemandeActe/html/DemandeActe/particulier.html>
- <http://www.ppp.bercy.gouv.fr/>
- <http://www.ciecl.org/>
- <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
- <http://concoursattache.canalblog.com/>
- <http://www.culturecommunication.gouv.fr/>
- <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Regions/Drac-Nord-Pas-de-Calais>
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/> (Site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).
- <http://www.eau-artois-picardie.fr/>
- <http://www.eaufrance.fr/>

- <http://www.education.gouv.fr/> (Site du Ministère de l'éducation)
- <http://www.eulalie.fr/>
- <http://www.insee.fr/fr/>
- https://lenord.fr/jcms/j_6/accueil (Site du Conseil Général du Nord)
- <http://www.nord-pas-de-calais.developpement-durable.gouv.fr/> (Site de la DREAL Nord-Pas-de-Calais)
- <http://www.objectiftransportpublic.com/> (Site GIE Objectif transport public).
- <http://www.performance-publique.gouv.fr/index.htm>
- <http://www.pompiers.fr/>
- <http://www.ripph.qc.ca/>
- <http://www.sdis59.fr/> (Site du Service départemental d'incendie et de secours du Nord).
- <http://www.sdis62.fr/> (Site du Service départemental d'incendie et de secours du Pas-de-Calais).
- <http://www.sita.fr/>
- <http://www.vie-publique.fr/>
- <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19810.xhtml>

Table des matières

Résumé.....	3
Abstract.....	5
Remerciements.....	7
Sommaire.....	9
Introduction générale.....	15
PARTIE I : LES SERVICES PUBLICS LOCAUX ET LA PERFORMANCE.....	19
Chapitre 1 : Le service public et le service public local.....	21
1. La notion de service public et ses approches.....	22
1.1 Le courant libéral : les approches classique et néoclassique.....	24
1.2 Le néolibéralisme.....	29
1.3 Les approches keynésiennes, marxistes et radicales.....	31
1.3.1 John Maynard Keynes.....	31
1.3.2 John Kenneth Galbraith.....	32
1.3.3 Karl Marx.....	33
1.3.4 Ecole de la régulation.....	33
1.3.5 Les approches néo-marxistes.....	34
1.4 Conclusion.....	34
2. La gestion et les différentes catégories de service public.....	36
2.1 Règles, gestion et organisation des services publics.....	37
2.1.1 Les grands principes.....	37
2.1.2 Les différents modes de gestion.....	38
2.2 Les différentes catégories de service public.....	40
2.2.1 Distinction SPA et SPIC.....	40
2.2.2 Distinction fonctions régaliennes, secteur marchand et secteur non marchand.....	41
2.2.3 Classification selon les catégories d'institutions.....	41
a) Les services publics régaliens.....	41
b) Les services publics relevant de l'État-Providence.....	42
c) Les services publics d'infrastructure ou de réseau.....	42
d) Les services publics locaux.....	42
e) Les services publics d'environnement.....	43
3. Les services publics locaux.....	43
3.1 L'histoire du service public local.....	44
3.2 Définition, gestion et organisation des services publics locaux.....	46
3.2.1 Les catégories de service public local.....	47
3.2.2 Les différents modes de gestion.....	47
3.2.3 Les finances et les dépenses locales en France.....	49
3.2.4 Les différents organes du pouvoir.....	50
3.3 Les domaines concernés.....	52
3.3.1 L'administration générale et le pouvoir de police du maire.....	53
3.3.2 L'hygiène, l'environnement et le cadre de vie.....	54
3.3.3 L'aide sociale et l'action sanitaire.....	54

3.3.4 L'éducation, la culture et les loisirs.....	55
3.3.5 La communication.....	55
3.3.6 L'action économique.....	55
3.4 Conclusion.....	56
Chapitre 2 : La productivité et la performance.....	57
1. La notion de productivité.....	57
1.1 Définition et enjeux de la productivité.....	58
1.1.1 Définition.....	58
1.1.2 Enjeux.....	58
1.2 Les outils de mesure utilisés dans l'industrie.....	59
1.2.1 Les méthodes indicielles.....	59
1.2.2 Les techniques des frontières.....	61
1.3 Les déterminants classiques de la productivité.....	61
1.3.1 Les facteurs techniques.....	62
a) Investissement et capital physique.....	62
b) Recherche-développement et innovation technologique.....	63
c) Énergie.....	63
1.3.2 Les facteurs humains.....	63
1.3.3 Les facteurs organisationnels.....	64
1.3.4 Les facteurs économiques.....	65
1.3.5 Les facteurs politiques et institutionnels.....	66
1.3.6 Les facteurs sociaux.....	66
2. La productivité et la performance dans les services.....	66
2.1 La productivité : un concept insuffisant pour les services.....	66
2.1.1 Le paradoxe de la productivité dans les services.....	67
2.1.2 L'éclatement de la notion de produit.....	69
2.1.3 Une analyse plus approfondie des services et de leurs produits.....	71
a) Définition d'un service.....	72
b) Distinction produit direct/produit indirect.....	74
c) Les différents mondes de produits.....	75
2.1.4 Les limites des méthodes de mesures traditionnelles.....	75
2.2 Les solutions alternatives ou complémentaires au concept de productivité.....	77
2.2.1 Le concept d'efficacité.....	78
2.2.2 L'analyse multicritère.....	80
2.3 Les déterminants de la productivité et de la performance.....	82
3. La productivité et la performance dans les services publics.....	83
3.1 L'évaluation des services publics : la productivité, un concept insuffisant.....	84
3.1.1 Les mesures de la productivité.....	84
3.1.2 La prise en compte des spécificités des services publics.....	85
a) Les spécificités propres aux services.....	85
b) Les spécificités propres aux services publics.....	86
c) Les conséquences des spécificités sur les facteurs de production.....	88
3.2 Les autres mesures de la performance.....	89
3.2.1 Évaluer la performance : les éléments à prendre en compte.....	89
3.2.2 Les grilles multicritères.....	91
3.3 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	93
3.3.1 Les différentes réformes.....	93
a) La culture de résultat et la gestion des performances.....	93

b) Les audits de performance.....	97
c) La rémunération à la performance.....	100
d) Les partenariats publics-privés.....	103
3.3.2 Les spécificités françaises.....	106
a) La LOLF.....	107
b) Le contrôle de gestion.....	109
c) La révision générale des politiques publiques (RGPP).....	110

Chapitre 3 : La productivité et la performance dans les services publics locaux.....

1. Les spécificités des services publics locaux.....	113
1.1 Les services publics locaux sont des services.....	113
1.2 Les services publics locaux sont des services publics.....	114
1.3 Les spécificités propres aux services publics locaux.....	114
1.3.1 Le contact avec les usagers.....	114
1.3.2 Les principes d'unité et de parité.....	115
1.3.3 L'existence de services facultatifs.....	116
1.3.4 Les différences d'un même service selon les collectivités territoriales.....	117
1.3.5 L'importance des services publics locaux pour les usagers.....	117
1.3.6 La complexité des structures et des normes.....	118
1.3.7 L'enchevêtrement des compétences.....	119
2. L'évaluation de la performance dans les services publics locaux.....	120
2.1 Les différentes formes de la performance.....	120
2.1.1 La nécessité de l'évaluation de la performance.....	120
2.1.2 Les concepts de productivité et d'efficacité.....	121
2.1.3 L'analyse multicritère.....	123
2.2 Les sources des indicateurs et indicateurs généraux.....	123
2.2.1 Les sources des indicateurs de performance dans les services publics locaux...	124
2.2.2 Les indicateurs généraux utilisés dans les services publics locaux.....	125
a) Le volume des services.....	125
b) Le coût unitaire.....	125
c) Les indicateurs de qualité et les indicateurs liés aux clients.....	126
d) L'efficacité.....	127
e) Les indicateurs financiers.....	128
2.3 Les indicateurs de performance utilisés dans les différents services publics locaux.....	129
2.3.1 L'administration générale.....	129
2.3.2 L'hygiène, l'environnement et le cadre de vie.....	129
a) Le service public de l'eau et de l'assainissement.....	130
b) La gestion des déchets ménagers.....	131
c) La distribution d'énergie.....	131
2.3.3 L'éducation et la culture.....	132
a) Le domaine de l'éducation.....	132
b) Le domaine culturel : l'exemple de la bibliothèque.....	133
2.3.4 La communication : l'exemple des transports publics.....	134
3. Les stratégies d'amélioration de la performance mises en œuvre dans les services publics locaux.....	135
3.1 La nécessité d'une réforme.....	135
3.2 La loi de réforme des collectivités territoriales.....	136

3.3 La charte des services publics locaux.....	137
3.4 L'importance de la participation des citoyens.....	138
3.5 L'évaluation de la satisfaction des usagers.....	138
3.6 Les commissions consultatives.....	139
Conclusion.....	141
PARTIE II : LA PRODUCTIVITE ET LA PERFORMANCE DANS LES SERVICES PUBLICS LOCAUX : LE CAS DU NORD-PAS-DE-CALAIS.....	143
Chapitre 1 : Les services publics locaux dans le Nord-Pas-de-Calais.....	145
1. Le Nord-Pas-de-Calais et l'emploi public.....	145
1.1 Présentation de la région.....	145
1.2 L'emploi public dans le Nord-Pas-de-Calais.....	146
2. Les services retenus pour l'enquête.....	148
2.1 Le choix des différents services.....	148
2.1.1 Les différentes caractéristiques des services publics locaux.....	148
2.1.2 Les services choisis.....	149
2.2 L'enquête.....	151
2.2.1 Identification des principaux « produits » des services choisis.....	151
2.2.2 Recensement des indicateurs de performance utilisés.....	152
2.2.3 Recensement des stratégies d'amélioration de la productivité et de la Performance.....	152
3. Bilan des services choisis dans le Nord-Pas-de-Calais.....	152
3.1 Les services publics locaux indispensables.....	153
3.1.1 La gestion des déchets ménagers.....	153
3.1.2 Le service public de l'eau et de l'assainissement.....	156
3.1.3 L'État civil.....	157
3.2 Les services publics locaux proposés aux citoyens.....	157
3.2.1 Les bibliothèques municipales.....	158
3.2.2 Les crèches collectives.....	158
3.2.3 Les transports publics.....	159
3.3 Les SDIS.....	159
3.3.1 Le SDIS du Nord.....	160
3.3.2 Le SDIS du Pas-de-Calais.....	161
4. Conclusion.....	161
Chapitre 2 : Les outils de mesure de la productivité et de la performance pour les services publics locaux retenus.....	163
1. Les services publics locaux indispensables.....	163
1.1 La gestion des déchets ménagers.....	163
1.1.1 Le financement.....	163
1.1.2 L'identification des principaux produits.....	164
a) Le ramassage des déchets provenant des ménages.....	164
b) Le traitement des déchets.....	166
c) Les autres activités.....	168
d) Les produits indirects.....	169

1.1.3 Les indicateurs de performance utilisés.....	170
a) Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service.....	170
b) Les indicateurs techniques.....	172
c) Les indicateurs et contrôles des organismes.....	173
d) Les indicateurs non techniques.....	173
e) L'évaluation du personnel.....	173
1.1.4 Les facteurs de performance.....	174
a) Les facteurs techniques.....	174
b) Les facteurs humains.....	174
c) Les facteurs sociaux.....	174
d) Les facteurs organisationnels	175
e) Les facteurs économiques et politiques.....	175
1.1.5 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	175
a) L'organisation du service.....	175
b) La réduction des effets négatifs.....	176
1.2 Les services de l'eau et de l'assainissement.....	177
1.2.1 But du service et attentes des usagers.....	178
1.2.2 Le financement du service.....	178
1.2.3 L'identification des principaux produits.....	179
a) La distribution d'eau potable.....	179
b) L'assainissement.....	180
c) Le service consommateur.....	181
1.2.4 Les produits indirects.....	181
1.2.5 Les indicateurs de performance utilisés.....	182
a) Le RPQS du service de l'eau potable.....	182
b) Le RPQS du service de l'assainissement.....	187
1.2.6 Les facteurs de performance.....	191
1.2.7 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	191
a) Les stratégies sur les prix.....	192
b) Les stratégies sur la qualité.....	192
c) Le choix du mode de gestion : délégation contre régie.....	193
d) La prise en compte des attentes des usagers.....	194
e) Le DCE (Directive Cadre sur l'Eau).....	194
1.3 L'État civil.....	195
1.3.1 La gestion de l'État civil.....	195
1.3.2 Les produits directs.....	195
a) Les démarches relatives aux principaux actes : naissance, mariage et décès.....	195
b) Les autres démarches.....	197
c) Les archives.....	197
d) Les élections et le recensement.....	198
1.3.3 Les produits indirects.....	198
a) Les enjeux politiques.....	198
b) La qualité de vie.....	199
1.3.4 Les indicateurs de performance utilisés.....	199
a) Les indicateurs techniques.....	199
b) Les indicateurs de coût.....	200
c) Les indicateurs de qualité.....	200
d) L'évaluation du personnel.....	200
1.3.5 Les facteurs de performance.....	201
1.3.6 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	201

a) Les stratégies concernant le personnel.....	201
b) L'informatisation.....	202
c) Les stratégies sur la satisfaction des usagers.....	202
d) Les stratégies concernant la qualité et l'image du service.....	203
e) Les stratégies imposées par l'État.....	204
f) La Commission internationale de l'État civil.....	204
2. Les services publics locaux proposés aux citoyens.....	204
2.1 Les bibliothèques.....	204
2.1.1 L'importance des bibliothèques.....	205
2.1.2 Le financement du service.....	206
2.1.3 Les produits proposés par les bibliothèques.....	207
2.1.4 Les produits indirects.....	210
a) La culture et le divertissement.....	210
b) La contribution au lien social.....	211
c) L'acquisition de valeurs.....	211
d) La lutte contre l'exclusion.....	212
e) Les bénéfices économiques.....	212
2.1.5 Les indicateurs de performance.....	213
a) Les indicateurs techniques.....	213
b) Les indicateurs demandés par les organismes.....	216
c) Les indicateurs non chiffrés.....	217
d) L'évaluation du personnel.....	218
2.1.6 Les facteurs de performance.....	219
2.1.7 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	220
a) Les stratégies sur les collections.....	220
b) Les stratégies sur les infrastructures.....	221
c) Les stratégies sur les horaires.....	221
d) Les stratégies d'innovation.....	222
e) Les stratégies relationnelles.....	222
f) Les stratégies concernant le personnel.....	223
g) Les stratégies mises en place à un échelon supérieur.....	224
2.2 Les crèches collectives.....	224
2.2.1 La nécessité des crèches et attentes des usagers.....	224
2.2.2 L'identification des principaux produits.....	226
a) Les produits directs.....	226
b) Les produits indirects.....	227
2.2.3 Les indicateurs de performance utilisés.....	229
a) Les indicateurs techniques.....	229
b) Les indicateurs demandés par les organismes.....	230
c) Les indicateurs non chiffrés.....	231
d) L'évaluation du personnel.....	232
2.2.4 Les facteurs de performance.....	232
2.2.5 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	234
a) Des stratégies contraintes.....	234
b) Les stratégies concernant l'infrastructure et son organisation.....	234
c) Les stratégies relationnelles et l'information aux parents.....	235
d) Les stratégies au niveau du personnel des crèches.....	236
e) Les stratégies au niveau de la ville.....	236
f) Les stratégies imposées par l'État.....	237
2.3 Les transports.....	238

2.3.1 Les modalités d'exécution et le financement.....	239
a) Les modalités d'exécution.....	239
b) Le financement.....	239
2.3.2 L'importance du service dans les sociétés actuelles.....	240
2.3.3 Les produits directs.....	241
a) Les transports publics dits « classiques ».....	241
b) Les transports collectifs en site propre.....	241
c) Les transports à la demande.....	242
d) Les modes complémentaires.....	242
e) Les services contribuant à l'intermodalité.....	243
f) Les services d'information.....	244
2.3.4 Les produits indirects.....	244
a) L'environnement.....	244
b) La qualité de vie.....	245
c) Le lien social.....	245
d) Les économies réalisées.....	245
e) Les effets négatifs.....	246
2.3.5 Les indicateurs de performance.....	246
a) Les indicateurs techniques.....	246
b) Les indicateurs sur la qualité.....	246
c) Les indicateurs sur les usagers et leur fréquentation.....	247
d) L'évaluation du personnel.....	248
e) Les enquêtes de la CERTU.....	248
f) Les indicateurs proposés par l'IGD et l'AMF.....	249
2.3.6 Les facteurs de performance.....	251
2.3.7 Les stratégies d'amélioration de la performance.....	252
a) Les stratégies concernant les réseaux.....	252
b) La prise en compte des attentes des usagers.....	252
c) Les stratégies pour améliorer le fonctionnement et la satisfaction des usagers...	253
d) Les stratégies en faveur des personnes en situation de handicap.....	254
e) Le développement de l'intermodalité.....	254
f) Les plans de déplacements urbains.....	256
g) La création d'institutions	256
3. Un service particulier : les SDIS.....	257
3.1 Le fonctionnement des SDIS.....	258
3.1.1 La départementalisation.....	258
3.1.2 Le règlement opérationnel.....	259
3.1.3 Les spécificités du service.....	260
3.2 Le financement du service.....	261
3.3 Les produits directs.....	262
3.3.1 Les interventions.....	262
a) Les différentes missions.....	262
b) Le service de santé et de secours médical.....	263
c) Les unités spécialisées.....	264
d) Les CTA et le CODIS.....	265
e) Le service juridique et le service contentieux.....	266
f) Les jeunes sapeurs-pompiers.....	266
3.3.2 La prévention.....	267
3.3.3 La prévision.....	267
3.4 Les produits indirects.....	267

3.5 Les indicateurs utilisés.....	268
3.5.1 Les statistiques des services d'incendie et de secours.....	269
3.5.2 Le SDACR.....	273
3.5.3 D'autres indicateurs possibles.....	274
3.5.4 La direction générale du contrôle interne dans le SDIS du Nord.....	275
3.6 Les facteurs de performance.....	275
3.7 Les stratégies mises en place.....	276
3.7.1 Les stratégies sur les moyens matériels.....	276
3.7.2 Les stratégies sur les moyens humains.....	277
3.7.3 L'analyse des risques.....	278
3.7.4 L'amélioration des bases de données.....	279
3.7.5 Les stratégies de la DGCI.....	279
4. Conclusion.....	280

Chapitre 3 : De nouveaux indicateurs pour les services publics locaux étudiés.....	281
1. Les services publics locaux indispensables.....	281
1.1 La gestion des déchets ménagers.....	281
1.1.1 Bilan critique.....	281
a) Les limites des indicateurs.....	281
b) Les difficultés auxquelles est confronté le service.....	282
1.1.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	283
1.1.3 De nouvelles stratégies possibles.....	284
a) La collecte sur rendez-vous.....	284
b) Les stratégies imposées par l'État.....	284
c) L'exemple du SMAV.....	284
1.1.4 L'évaluation multicritère.....	285
1.2 Les services de l'eau et de l'assainissement.....	288
1.2.1 Bilan critique.....	288
a) L'information des usagers.....	288
b) Les indicateurs.....	288
c) Le problème des impayés.....	289
1.2.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	289
1.2.3 Les stratégies possibles.....	290
1.2.4 L'évaluation multicritère.....	291
1.3 L'État civil.....	294
1.3.1 Bilan critique.....	294
a) Les exigences du service.....	294
b) L'image des services publics.....	295
c) Les lois à respecter.....	295
d) Le personnel.....	295
e) La communication.....	296
1.3.2 De nouveaux indicateurs.....	296
a) Les indicateurs techniques.....	296
b) Les enquêtes de satisfaction.....	297
c) Les indicateurs sur le personnel.....	297
1.3.3 Les stratégies possibles.....	298
a) Les stratégies sur le fonctionnement du service.....	298
b) Les stratégies sur l'image.....	299

1.3.4 L'évaluation multicritère.....	299
2. Les services publics locaux proposés aux citoyens.....	302
2.1 Les bibliothèques.....	302
2.1.1 Bilan critique.....	302
a) Les limites des indicateurs.....	302
b) Les difficultés liées aux usagers.....	303
c) La prise en compte des attentes des usagers.....	304
2.1.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	305
a) Les indicateurs sur les activités proposées par la bibliothèque.....	305
b) Les indicateurs sur les coûts.....	306
c) Les indicateurs sur les usages et les usagers.....	307
d) Les indicateurs sur la satisfaction des usagers.....	308
e) Les indicateurs sur le personnel.....	309
2.1.3 De nouvelles stratégies.....	309
a) Les stratégies sur les collections.....	309
b) Les stratégies d'innovation.....	310
c) Les stratégies relatives au relationnel.....	310
d) Les stratégies sur les coûts.....	311
e) Les stratégies au niveau national.....	311
2.1.4 L'évaluation multicritère.....	312
2.2 Les crèches collectives.....	315
2.2.1 Bilan critique.....	315
2.2.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	316
a) Les enquêtes.....	316
b) Les indicateurs relatifs au relationnel.....	317
c) Les indicateurs techniques.....	319
d) Les indicateurs financiers.....	319
e) L'évaluation du personnel.....	320
f) Les indicateurs sur les produits indirects.....	320
2.2.3 De nouvelles stratégies possibles.....	320
a) Les stratégies concernant l'infrastructure et son organisation.....	321
b) Les stratégies concernant le côté relationnel et l'information aux parents.....	321
c) Les stratégies concernant le personnel des crèches.....	322
d) Les stratégies au niveau de la ville.....	322
2.2.4 L'évaluation multicritère.....	323
2.3 Les transports.....	326
2.3.1 Bilan critique.....	326
a) Les difficultés liées au coût.....	326
b) La faiblesse des indicateurs.....	327
c) Les difficultés relatives à l'organisation du service.....	328
2.3.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	329
2.3.3 Les stratégies possibles.....	330
2.3.4 L'évaluation multicritère.....	330
3. Les SDIS.....	332
3.1 Bilan critique.....	332
3.1.1 Les problèmes liés à la législation.....	332
3.1.2 Les problèmes liés au fonctionnement du service.....	333
3.1.3 Les moyens matériels et humains.....	333
3.1.4 Le côté imprévisible du service.....	334
3.1.5 Les limites des indicateurs.....	334

3.2 Proposition de nouveaux indicateurs.....	335
3.2.1 Les indicateurs sur les interventions.....	335
3.2.2 L'évaluation du personnel.....	336
3.2.3 La satisfaction des usagers.....	337
3.3 Les stratégies envisageables.....	338
3.3.1 La privatisation de certains secours.....	338
3.3.2 Les stratégies concernant le personnel.....	338
3.3.3 Des stratégies aux niveaux régional et national.....	338
3.3.4 L'anticipation des évènements.....	339
3.3.5 La communication.....	339
3.4 L'évaluation multicritère.....	340
4. Conclusion.....	343
Conclusion générale.....	345
Annexes.....	349
Bibliographie.....	371
Table des matières.....	383