



Action Publique

RECHERCHE & PRATIQUES



N°8



Directrice de la publication :

Virginie Madelin, directrice générale de l'IGPDE

Rédacteur en chef :

Marcel Guenoun, directeur de la recherche à l'IGPDE

Rédacteur en chef adjoint :

Edoardo Ferlazzo, chargé d'études et de diffusion des savoirs à l'IGPDE

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Coordonnateur de la publication :

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Comité de rédaction :

Jean Dezert, chargé de veille et de recherche en gestion publique comparée à l'IGPDE

Edoardo Ferlazzo, chargé d'études et de diffusion des savoirs à l'IGPDE

Jean-Gabriel Plumelle, chargé d'études à l'IGPDE

Mise en page et relecture :

Mise en page par l'IGPDE / Maquettage par Jouve

Relecture par Nadine Bernet, correctrice à l'IGPDE

Traduction française :

Les traductions de l'anglais vers le français ont été réalisées par le centre de traduction des ministères économiques et financiers

Si vous souhaitez recevoir par courriel la revue *Action Publique. Recherche et pratiques*, rendez-vous sur le site <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications> pour vous inscrire à notre liste de diffusion.

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135

✉ recherche.igpde@finances.gouv.fr

🐦 [@Igpde_Gp](https://twitter.com/Igpde_Gp)

📺 [youtube.com/igpde](https://www.youtube.com/igpde)

La revue *Action Publique. Recherche et pratiques* est réalisée en partenariat avec :

L'université Paris-Dauphine

l'Institut International
des Sciences Administratives

Dauphine | PSL 
UNIVERSITÉ PARIS

HOUSE OF
PUBLIC AFFAIRS

IIAS  **IISA**
International Institute
of Administrative Sciences Institut International
des Sciences Administratives

SOMMAIRE

P.4 L'ÉDITORIAL

par Virginie Madelin, directrice générale de l'IGPDE

P.5 L'ARTICLE

Pour des services publics résilients et durables. Quelle orientation stratégique ?

Stephen P. Osborne, Kirsty Strokosch, Greta Nasi et Maria Cucciniello

P.14 L'ANALYSE COMPARATIVE

La relation de service public : tour d'horizon international

Edoardo Ferlazzo

P.24 LA NOTE RÉACTIVE

Espagne : « Moins de temps pour la paperasse. Plus de temps pour profiter de votre bébé »

Anne Cheramy

P.26 L'ŒIL DU CHERCHEUR

Revue des articles Revue des thèses

L'ÉDITORIAL

Ce numéro spécial est entièrement consacré à la thématique de la 19^e édition des Rencontres internationales de la gestion publique intitulée : *À votre service ! Inventer la relation de service public de demain*. Cette édition, qui s'est déroulée du 28 septembre au 2 octobre dernier, s'est tenue sous la forme de conférences en ligne que vous pouvez d'ores et déjà retrouver sur notre chaîne YouTube.

Alors même que la crise sanitaire a rendu visible l'importance de maintenir et de développer sous de nouveaux formats la relation entre les administrations publiques et les usagers, ce numéro développe certains axes pour penser et renouveler les principes qui la structurent : la satisfaction et l'expérience des usagers, les canaux de distribution du service public (dématérialisation, téléphone, guichets...), l'inclusion numérique, la coproduction de service avec les usagers...

Servir l'utilisateur : la cocreation avec l'utilisateur comme utopie ?

Organiser le service public afin de le rendre le plus simple et facile d'utilisation, le plus conforme aux attentes des usagers et le plus efficace possible pour les administrations est devenu un objectif majeur de l'action publique. Cette mission revient à réfléchir au service public en tant qu'un véritable service au sens économique et managérial du terme, tout en respectant ses principes historiques issus du droit public : ceux d'égalité, de continuité et de mutabilité. L'Article de deux professeurs en management public à l'université d'Édimbourg, Stephen P. Osborne et Kirsty Strokosch, et de deux professeures à l'université Luigi Bocconi, Greta Nasi et Maria Cucciniello, entame la discussion en proposant une nouvelle approche des services publics qui place l'utilisateur au cœur de la conception et de la prestation stratégiques des services publics.

Selon ces auteurs, faire participer les usagers dans la conception et le développement des services



Virginie Madelin
Directrice générale
de l'IGPDE

publics permet ainsi de les rapprocher le plus possible des attentes de la population. La coproduction de service entre administrations et usagers doit ainsi dépasser une vision où seule l'administration est capable de créer un service public efficace et intégrer le plus en amont possible les attentes des usagers, seuls capables de guider le service public vers la création de valeur pour la société.

Des pratiques innovantes à l'international

Les innovations pour renouveler et moderniser l'organisation de la relation de service à l'utilisateur sont devenues particulièrement fertiles dans la période récente. Elles résultent évidemment des bouleversements technologiques qui ouvrent des perspectives majeures pour rendre le service public plus rapide, parfois en temps réel, et plus efficace. La technologie n'est néanmoins bien souvent qu'un outil pour conceptualiser une nouvelle manière de rendre le service public, plutôt qu'une fin en soi. C'est ce que montre l'*Analyse comparative* en entreprenant un tour d'horizon international des pratiques les plus novatrices en matière de relation de service. D'une prestation de services directement à domicile en Inde à l'automatisation des prestations sociales au Portugal, en passant par l'utilisation de l'Internet des objets en Corée du Sud, les exemples pionniers sont légion et les voies pour moderniser les manières de rendre le service public plus que jamais ouvertes.

La *Note réactive* en est un exemple intéressant. En mettant en lumière le projet espagnol ANDES qui a conduit à la dématérialisation massive des déclarations de naissance *via* un service directement organisé dans les maternités, elle donne à voir une illustration probante d'utilisation du numérique pour décharger l'utilisateur du « travail » administratif et lui permettre de libérer du temps pour se concentrer sur les moments essentiels de sa vie.

Je vous souhaite une agréable lecture.

Pour des services publics résilients et durables : quelle orientation stratégique ?¹

par Stephen P. Osborne, Kirsty Strokosch, Greta Nasi et Maria Cucciniello

Comment développer l'efficacité externe et la création de valeur qui constituent le cœur des services résilients et durables, tant dans le secteur public que privé ? C'est à cette question que cet article tente de répondre, et la réponse esquissée par les auteurs est un plaidoyer pour le développement d'une orientation stratégique axée sur l'utilisateur dans le service public.

Ils défendent l'idée que l'application de la planification et de la gestion stratégiques aux services publics a été entravée parce qu'elle n'a pas été effectuée dans le cadre d'une orientation stratégique. Cette orientation est néanmoins essentielle pour élaborer des services publics résilients et durables. Elle doit surtout privilégier la création de valeur dans la vie des usagers des services publics plutôt que la mise en œuvre d'une efficacité organisationnelle interne qui n'en tiendrait pas compte.

Durant ces dernières décennies, l'adoption par le secteur public de méthodes de planification et de gestion stratégiques venues du privé s'est concentrée davantage sur le contrôle des coûts que sur les besoins et le bien-être des usagers. En conséquence, les organisations de service public (OSP) sont devenues de plus en plus préoccupées par les coûts internes. Pour les OSP, l'impact de ces coûts sur leur positionnement dans le marché est également devenu une préoccupation majeure.

Sur la base des théories et des travaux de recherche consacrés à la gestion et à la commercialisation des services, cet article présente une approche alternative privilégiant l'efficacité externe et la création de valeur pour les usagers de services publics. Une telle orientation stratégique axée sur le consommateur ou sur l'utilisateur est fondamentale pour que des services publics résilients et durables puissent se développer.

Ce raisonnement n'est pas complètement nouveau. Strokosch et Osborne (2020) ont récemment souligné l'échec des vagues successives de réformes de la gestion publique visant à faire participer les usagers et les citoyens à la conception et à la mise en œuvre des services publics, tandis que Kools et George (2020) ont expliqué que, pour réaliser leur potentiel, les OSP devaient mettre en pratique le principe de l'« organisation apprenante ».

Après un bref aperçu sur la mise en œuvre de la gestion et de la planification stratégiques dans les OSP, nous nous intéresserons à l'orientation stratégique dans laquelle ces disciplines managériales s'inscrivent. Nous plaiderons ensuite en faveur d'une approche alternative, qui place l'utilisateur au cœur de la conception et de la prestation stratégiques des services publics, et notamment des services publics résilients et durables.

¹ Le présent article se fonde sur des travaux réalisés dans le cadre du programme de recherche de la Commission Européenne H2020 CoVal sur la création de valeur dans les services publics européens. Le contenu de la présente publication n'engage que les auteurs.

Planification et gestion stratégique dans les OSP : état des lieux

La planification stratégique a été intégrée depuis les années soixante-dix aux pratiques de gestion des services publics. Elle consiste, pour John Bryson, à « prendre en considération les parties prenantes lors des actions menées », et cela « pour le bien commun » (Bryson, 1988). Elle peut cependant être excessivement marquée par une approche rationnelle de la prestation de services publics, qui néglige d'autres aspects tels que le pouvoir et la culture.

La gestion stratégique s'est quant à elle développée, depuis le début des années quatre-vingt-dix, comme une partie de la gestion des services publics (Nutt et Backoff, 1992). Elle se définit comme le processus de décision rationnelle par lequel une organisation formule ses objectifs, met en œuvre des actions pour atteindre ces objectifs et procède au suivi des résultats, en effectuant les ajustements nécessaires d'un point de vue organisationnel.

Pour John Bryson *et al.*, la gestion stratégique est aujourd'hui la « pratique courante » des OSP. Elle peut en effet permettre d'aller au-delà des

préoccupations plus étroites de la planification stratégique et d'adopter des objectifs organisationnels plus ambitieux pour répondre aux enjeux liés au pouvoir, à la culture et au leadership mentionnés plus haut (Ferland et Ongaro, 2015). Toutefois, Hoglund *et al.* (2017) estiment que les effets de la gestion stratégique sont limités en raison de son approche dite de la « trousse à outils » (*toolkit*). C'est ainsi que certains outils, tels que l'analyse FFOM (Force, Faiblesse, Opportunités, Menaces) ou les tableaux de bord prospectifs (*balance scorecard* en anglais) sont souvent utilisés de façon isolée au lieu de les intégrer à la réflexion stratégique à l'échelle de l'OSP.

“ *La gestion stratégique s'est développée depuis le début des années quatre-vingt-dix comme une partie de la gestion des services publics* ”

L'utilisation de la gestion stratégique varie considérablement entre les OSP et les sociétés du secteur privé. À titre d'exemple, une société privée est la propriété des personnes qui en détiennent des parts. Dans une OSP, les parties prenantes sont nombreuses et peuvent avoir des intérêts qui s'avèrent plus souvent divergents que convergents, qu'il s'agisse d'usagers, de citoyens en général, de contribuables, d'autres OSP ou de dirigeants politiques. En

L'écosystème des services de soins en établissements : la complexité des objectifs au sein des écosystèmes de services publics

Les études de cas sur la création de valeur résultant des services de soins en établissements hébergeant des personnes âgées montrent la complexité des écosystèmes de services publics et la diversité des objectifs visant à la création de valeur pour divers bénéficiaires.

Prenons le cas d'un organisme à but lucratif fournissant des services de soins en établissements. Si cet organisme a pour objectifs de dégager des bénéfices et d'assurer sa pérennité, la fourniture de services procurant une expérience positive aux usagers et à leurs familles s'avère être un élément clé pour la réalisation de ces objectifs. L'attention portée à

l'expérience procurée par la prestation de services est considérée comme un moyen de renforcer la réputation de cet organisme et de soutenir ainsi ses activités, existantes et à venir. En outre, l'écosystème de services revêt une importante dimension sociétale, même s'il est vrai que cet écosystème est globalement issu de la législation et de la réglementation en matière de protection sociale. Ainsi, lorsque les services de soins en établissements sont bien conçus et font l'objet d'une prestation efficace, ils ont un effet positif sur d'autres besoins et d'autres services publics, tels que les services de santé, ce qui est bénéfique pour la société et pour les contribuables.

conséquence, la gestion stratégique des OSP se décide au sein d'un *écosystème des services publics* global (Petrescu, 2019) où les décisions et les actions des parties prenantes peuvent interférer avec le mécanisme de prise de décision interne à ces OSP, voire le supplanter. En outre, les modèles de financement public des OSP réduisent considérablement leur capacité à prendre des décisions de façon autonome.

En se plaçant d'un point de vue très général, certains commentateurs ont estimé qu'en pratique la mise en œuvre de la gestion stratégique dans les OSP était très difficile en raison de la complexité de l'environnement opérationnel de ces organisations. Les approches stratégiques appliquées aux OSP de manière mécaniste, leur sous-théorisation, l'utilisation de solutions de type « mode d'emploi », tout comme les liens peu connus entre approches stratégiques et leadership organisationnel sont autant de problèmes dans les pratiques actuelles de

planification et de gestion stratégiques que soulignent de récentes études (voir par exemple George *et al.*, 2019).

Par ailleurs, il convient de noter que, pour la nouvelle gestion publique (NGP), la gestion des services publics doit principalement porter sur les coûts internes et la position de marché. Or, la planification et la gestion stratégiques ne remettent pas en cause ce postulat, ce qui à notre sens a limité l'impact de la NGP sur les OSP.

Ainsi donc, la mise en œuvre d'une orientation stratégique dans les OSP est un préalable nécessaire et indispensable qui peut ensuite leur permettre de s'appuyer réellement sur la planification et la gestion stratégiques. C'est sur ces bases que les OSP peuvent ainsi prendre des décisions, mettre en place des processus ou conduire des activités qui leur permettraient de gagner en efficacité externe et de créer de la valeur *via* la mise en œuvre de leurs services.

L'orientation stratégique dans la gestion de services

Coûts, concurrence et consommateur : trois axes de l'orientation stratégique

Le rôle joué par l'*orientation stratégique* dans la performance organisationnelle du secteur privé est reconnu depuis longtemps. Cette notion se rapporte à la capacité d'une organisation à créer une culture de valeurs et de comportements partagés, qui sous-tend son approche stratégique et peut être orientée selon trois axes : les coûts, les marchés et les utilisateurs.

L'orientation axée sur les coûts vise à développer une culture de l'efficacité le long de la chaîne de valeur interne de l'entreprise. Cette orientation – un des principes les plus constants de la NGP – a été un élément moteur des récentes réformes de la gestion publique face à la récession mondiale. Néanmoins, si elle s'avère être une condition *sine qua non* à la durabilité organisationnelle des OSP, en particulier en périodes de crise, elle ne suffit pas à garantir la performance des organisations ni leur durabilité dans des conditions de marché difficiles.

L'orientation axée sur la concurrence implique de créer dans l'entreprise une culture économique axée sur la performance au sein du marché. Au cours des dernières décennies, cette orientation a gagné en importance au sein des OSP influencées par la NGP. Les OSP ont donc privilégié leur positionnement sur le marché et la commercialisation des services publics au détriment

de l'efficacité et de la création de valeur (Powell et Osborne, 2015).

L'orientation axée sur le consommateur se fonde sur la culture organisationnelle sous-jacente permettant de mieux appréhender ce qui constitue une « valeur » pour les clients d'une entreprise et d'intégrer cette valeur au cœur de la pratique commerciale durable (Narver *et al.*, 1998). C'est cette orientation qui donne son sens aux orientations, prises par une entreprise, axées sur les coûts et sur la concurrence. Toutefois, l'orientation axée sur le client (ou sur l'« usager ») a été absente des pratiques de planification et de gestion stratégiques dans les OSP et limite significativement leur applicabilité et leur effet sur la durabilité des OSP. Dans l'encadré suivant figure un exemple récent, tiré de nos travaux, sur ce qui est susceptible de constituer une orientation axée sur l'usager de services publics.

“ *L'orientation stratégique se rapporte à la capacité d'une organisation à créer une culture de valeurs et de comportements partagés* ”

L'orientation axée sur le client dans le secteur privé : perspectives théoriques

L'étude de l'orientation axée sur le client dans le secteur privé à but lucratif a fait l'objet d'une ample littérature, laquelle souligne depuis longtemps son importance pour la réussite d'une entreprise (voir, par exemple, Frambach *et al.*, 2016). Dans l'ouvrage *The Moment of Truth* (Normann, 1991), l'auteur relève le caractère fondamental des relations entre les clients et le personnel d'une

Réorganisation des services de sécurité sociale écossais

En portant son attention non plus sur l'efficacité interne, mais sur d'autres aspects, le gouvernement écossais a récemment réorganisé sa politique et ses services de sécurité sociale en privilégiant une perspective d'« expérience vécue ». Cette refonte s'est appuyée sur une orientation axée sur le client (ou usager). Ainsi, les services ont été repensés avec le concours des usagers afin qu'ils leur soient accessibles et répondent à leurs besoins. Cette

initiative représente aussi un changement par rapport au modèle traditionnel des services de sécurité sociale britanniques – résolument différent – qui est marqué par l'optimisation des ressources et limite l'accès aux services. À l'inverse, le modèle écossais se caractérise par une orientation stratégique qui privilégie l'expérience des usagers et la coconception du système de sécurité sociale autour des besoins plutôt que des budgets.

entreprise de services pour créer un « cycle vertueux » améliorant la performance des marqueurs de l'activité de services concernée. Le marketing relationnel a continué à développer cette approche en montrant qu'une orientation axée sur le client était nécessaire pour que les services soient efficaces et durables.

La participation des clients à la production de services (coproduction) a quant à elle été moins étudiée que le rôle joué par les clients dans la consommation ou l'utilisation de services pour créer de la valeur dans leur propre vie (cocréation) (Vargo *et al.*, 2008, Gronroos, 2011). Ce rôle de cocréation a ainsi fini par être considéré comme l'élément clé de la réussite des entreprises de services (Gronroos, 2017). L'orientation axée sur le client est non seulement considérée comme le fondement des entreprises de services durables, mais elle crée également une culture à partir de laquelle les informations sur les coûts et le marché sont interprétées. Elle devient alors le fondement de la prise de décision stratégique.

Cette orientation axée sur le client est aujourd'hui absente de la gestion des services publics, et nous estimons que cette absence a substantiellement limité les effets de la planification et de la gestion stratégiques sur l'efficacité, la performance et la durabilité des OSP.

L'orientation axée sur l'utilisateur dans le service public : l'utilisateur à la périphérie ?

La participation des parties prenantes dans l'élaboration du service public se traduit par une série de tactiques et d'approches opérationnelles visant à attirer un certain nombre d'acteurs clés dans le cycle de planification et

de mise en œuvre stratégiques. Cette approche diffère toutefois de l'orientation axée sur l'utilisateur, car celle-ci va jusqu'à intégrer, au cœur de la gestion des services publics, les usagers et la création de valeur dans leur vie.

Si la rhétorique liée à l'orientation axée sur l'utilisateur a été un élément essentiel des réformes des services publics pendant un certain nombre d'années, de nombreux travaux de recherche ont progressivement remis en cause sa pertinence (Boyne et Walker, 2010). Une des critiques souligne que, dans le contexte des réformes inspirées par la NGP, l'orientation axée sur l'utilisateur a fini par se confondre avec le « consumérisme », ce qui a eu pour conséquence d'amoin-drir considérablement ses effets. En outre, comme elle se concilie difficilement avec la motivation de service public, elle a également porté atteinte à la performance des services publics. Pour d'autres auteurs (Fleming et Osborne, 2019), la vacuité de cette rhétorique n'a guère contribué à placer les usagers au centre de la prestation des services publics et a compromis les réalisations potentielles de la coproduction.

Selon Strokosch et Osborne (2020), les vagues successives de réformes des services publics n'ont pas permis de réorienter vers l'utilisateur la conception

et la mise en œuvre des services publics. Cela s'explique par le fait que dans l'esprit de ces réformes, l'orientation axée sur l'utilisateur était uniquement considérée comme un élément supplémentaire venant s'ajouter aux services publics existants. En conséquence, la participation effective des usagers à la mise en œuvre de ces réformes, que cette participation soit vue comme moyen ou comme fin, a été significativement limitée.

“
Le marketing
relationnel
a montré qu'une
orientation
axée sur le client
était nécessaire
pour que les services
soient efficaces
et durables ”

Placer l'utilisateur au centre des services publics

Les enseignements tirés de la littérature sur la gestion et la commercialisation des services permettent d'esquisser les lignes d'une approche différente de la gestion des services publics.

Dans cette approche, les usagers ne se trouvent pas à la périphérie du processus de prestation des services publics, où les OSP peuvent difficilement les faire participer. Ils sont au contraire positionnés au centre d'un « écosystème » des services publics qui englobe tous les acteurs clés et les éléments essentiels à leur mise en œuvre. De cette manière, ils occupent une place centrale dans les coconception et coproduction des services publics, ainsi que dans la cocréation de valeur, *via* ces services, dans leur propre vie. La question n'est donc pas de savoir comment faire participer

“ *Les vagues successives de réformes des services publics n'ont pas permis de réorienter vers l'utilisateur la conception et la mise en œuvre des services publics* ”

les usagers à la conception et à la mise en œuvre des services publics. Il s'agit plutôt de savoir comment les OSP peuvent élaborer leur propre orientation axée sur l'utilisateur pour l'enrôler effectivement dans la prestation de services publics.

Adopter une telle approche influe significativement sur notre façon d'appréhender les services publics en général, et sur la planification et la gestion stratégiques des OSP en particulier. Développer cette orientation stratégique en tant que fondement d'une planification et d'une gestion stratégiques efficaces est essentielle pour donner du sens aux orientations existantes des OSP axées sur les coûts et sur le marché. Nous sommes d'avis qu'une telle orientation stratégique vers l'utilisateur est le chaînon stratégique manquant entre efficacité interne, position sur le marché, efficacité externe effective et création de valeur.

Qu'est-ce qu'une logique de service public ?

La logique de service public (LSP) englobe la gestion des services et la gestion publique. Cette approche permet aux OSP de fournir des ressources aux citoyens sous la forme de services publics. Néanmoins, c'est l'utilisateur qui crée de la valeur dans sa vie en utilisant ces ressources afin de satisfaire ses besoins et ses attentes et pour nourrir son expérience. Il est également possible qu'au cours de ce processus, des agents du secteur public se joignent aux usagers afin de cocréer de la valeur.

Les conditions nécessaires pour créer une logique de service public

Selon la LSP, pour que les services publics soient performants, il est essentiel de les appréhender comme des services et non comme des produits. À cet effet, quatre conditions sont nécessaires :

- les services publics doivent être appréhendés **comme des processus immatériels** à la fois non stockables et produits et consommés simultanément et en temps réel ;
- ces processus de prestation de services se déroulent au sein d'**écosystèmes de service public** ;
- **les usagers ont un rôle central dans leur coconception et coproduction** ;
- la **création de valeur** pour les usagers est au cœur de ces services.

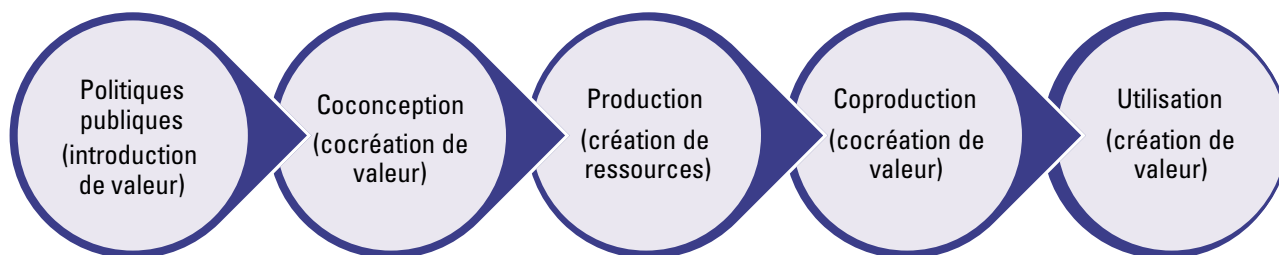
Cette orientation doit ainsi permettre aux OSP d'appréhender les informations qu'elles possèdent sur les coûts et sur le marché, afin de développer des services publics efficaces et durables (Osborne *et al.*, 2015).

Créer de la valeur *via* la production et l'utilisation de services publics

Pour les services publics, la production *et* l'utilisation (ou consommation) de ces services sont importantes, puisque la création de valeur peut autant résulter de la participation de l'utilisateur à la coconception et à la coproduction des services publics que de l'utilisation de ces services.

Au sens de la LSP, la prestation de services publics est un processus qui commence par la prise en compte de valeurs sociétales et se termine par l'utilisation des services publics. Les valeurs sociétales sont introduites dans ce processus par l'intermédiaire des politiques publiques. Ces politiques sont transformées en services publics à l'étape de la coconception, à laquelle participent les citoyens et les usagers des services publics. Les organisations de service public créent des ressources (autrement dit, des services publics) qu'utilisent les citoyens pour satisfaire leurs besoins, et l'utilisation effective de ces services est coproduite par les OSP et les usagers des services publics.

Le processus de production et de consommation des services publics



Ce processus se déroule au sein d'un écosystème de services publics. Enfin, les usagers de services publics intègrent ces services, de manière consciente ou parfois inconsciente, à leurs besoins, expériences et attentes pour créer de la valeur pour eux-mêmes. Il importe de souligner que ce processus ne débouche pas toujours sur une création de valeur : des services publics mal conçus ou mal utilisés peuvent aussi donner lieu à une destruction de valeur pour leurs usagers.

Quelles valeurs peuvent être créées par les usagers du service public ?

Dans le processus de production et de consommation (ou d'utilisation) des services publics, trois types de valeurs peuvent être créées par les usagers : la valeur dans la production, la valeur dans l'utilisation et la valeur dans le contexte.

- **Valeur dans la production** – cette valeur, issue du rôle joué par les usagers dans la coconception et la coproduction des services publics, est obtenue en orientant davantage les services sur les besoins ou en permettant aux usagers, par leur participation, de développer leurs compétences et de prendre de l'assurance. Les citoyens qui ne sont pas usagers de ces services peuvent également acquérir cette valeur en prenant part à des actions de volontariat ;
- **Valeur dans l'utilisation** – cette valeur, issue de l'expérience d'utilisation d'un service public, peut avoir une incidence sur le bien-être des usagers à court et long termes et leur procurer un environnement leur permettant de s'engager conformément aux objectifs des services publics ;
- **Valeur dans le contexte** – cette valeur est issue de la façon dont les services publics répondent aux besoins économiques et sociaux des citoyens dans le contexte de leurs propres expériences de vie et de leurs attentes.

“ *La prestation de services publics est un processus qui commence par la prise en compte de valeurs sociétales et se termine par l'utilisation des services publics* ”

Ces trois types de valeur sont eux-mêmes constitués d'un ensemble d'éléments :

- la **satisfaction à court terme** que procurent les services à leurs usagers et la façon dont elle influe sur leur bien-être ;
- les **résultats obtenus de la prestation de services publics**, mesurés par les effets que ces services produisent ;
- l'influence exercée par les services publics sur **l'expérience englobant tous les aspects de la vie** de l'utilisateur ;
- la mesure dans laquelle les services publics créent une **capacité individuelle ou sociétale** de procéder à des changements et des améliorations futurs ;
- des **valeurs sociétales** créées en fournissant des biens publics (par exemple, un éclairage de rues) ou en procurant des bénéfices secondaires (notamment en favorisant une citoyenneté active ou une société inclusive).

Déterminer les valeurs à créer : un défi pour le service public

L'une des difficultés majeures auxquelles tout service public est confronté est de déterminer les dimensions de la valeur qu'il cherche à créer et les éléments qui constituent ces dimensions. Cet ensemble d'éléments sera différent suivant le service public concerné (et, de fait, suivant l'OSP concernée). Ainsi, chaque OSP a la tâche essentielle de déterminer cet équilibre afin de structurer son orientation axée sur l'utilisateur. Pour ce faire, la matrice des valeurs figurant au tableau suivant peut être un instrument utile.

Cette valeur est créée ou détruite au sein d'*écosystèmes de services publics*. Les éléments constituant ces écosystèmes sont recensés dans l'encadré ci-dessous.

Matrice des valeurs					
Dimensions de la valeur	Expérience de vie et satisfaction à court terme	Résultats de la prestation de services (effets et impacts)	Personnalité et expérience englobant tous les aspects de la vie sur le long terme	Capacité de procéder à des changements futurs	Valeur créée pour la société
Valeur en production					
Valeur en utilisation					
Valeur en contexte					

Éléments constituant les écosystèmes de services publics

Les valeurs et normes sociétales liées à un service public et le contexte des politiques publiques dans lequel ce service existe

Les acteurs et parties prenantes individuels clés liés à un service public, y compris les citoyens, les usagers des services publics, les professionnels des services publics et leurs équipes d'appui et les proches (tels que les membres de la famille ou les aidants d'un usager des services publics ou d'autres personnes engagées dans une action de volontariat) ; ces éléments incluent les aspects suivants :

- o leurs besoins sociaux et économiques ;*
- o leurs convictions et philosophies personnelles, leurs expériences (celles ayant spécifiquement trait au service en question et celles portant sur tous les autres aspects de la vie) ainsi que les attentes de ces acteurs clés et ;*
- o leurs actions et activités au sein de l'écosystème de service public*

Les organisations présentes dans l'écosystème, qui opèrent souvent au sein de réseaux de pres-

tation de services complexes et interactifs, incluant des OSP mais également des organisations fournissant à celles-ci un appui ou des ressources (telles que des sociétés de logiciels, des sous-traitants de services administratifs ou des fournisseurs d'équipement essentiel)

Les ressources qui sont employées par les OSP dans la production d'un service public, notamment le capital, les bâtiments, la formation du personnel, etc.

L'infrastructure de service public, y compris les technologies matérielles et immatérielles utilisées pour fournir la prestation de services publics ainsi que les services d'appui et administratifs essentiels

Le lieu où le service public est fourni et son impact sur la prestation de ce service (par exemple, la prestation se fait-elle dans un environnement ouvert ou clos, ou sur un site situé au sommet d'une colline ou sur une place en ville ?)

Les processus de mise en œuvre et d'utilisation du service ainsi que de la création de valeur, y compris la conception ou coconception, la coproduction et l'utilisation

Conjuguer logique de service public et orientation axée sur l'utilisateur : quels impacts ?

Pour revenir au point de départ du présent article, une approche de la conception et de la mise en œuvre des services publics qui applique la LSP a cinq incidences sur la pratique de la planification et de la gestion stratégiques des OSP.

Premièrement, la planification et la gestion stratégiques ne sauraient reposer (uniquement) sur une focalisation étroite sur les coûts internes ni sur la performance individuelle des OSP sur le marché. Elles devraient plutôt se fonder sur le rôle central joué par l'utilisateur dans la prestation de services publics efficaces et durables. Ce n'est que lorsque ce rôle est pris en compte que les informations sur les coûts et le marché ont du sens.

Deuxièmement, les OSP doivent comprendre que la prestation de services publics n'est pas due à des actions isolées effectuées par des OSP, mais plutôt à des écosystèmes de services publics complexes et interactifs. Les OSP durables et les services publics durables nécessitent une focalisation stratégique sur l'écosystème plutôt que sur une OSP prise isolément.

Troisièmement, les OSP ne doivent pas se focaliser sur les ressources internes ni sur les mesures de performance prises isolément, mais doivent plutôt se concentrer sur l'importance de ces mesures pour créer de la valeur dans la vie des usagers des services publics et dans la société. Les dimensions de cette valeur et les éléments qui la composent seront différents suivant les services

publics et les contextes sociétaux, comme nous l'avons montré plus haut.

Quatrièmement, ce n'est qu'en appliquant la LSP et en adoptant une orientation axée sur l'utilisateur que les OSP peuvent devenir vraiment durables. L'adoption de cette orientation est nécessaire pour piloter la direction stratégique des changements affectant les services publics et définir le rôle joué par les OSP dans la mise en œuvre de ces changements. En outre, les OSP doivent comprendre que, sur le plan individuel, elles ne peuvent être durables que si les écosystèmes de services publics sont sains et dynamiques. Cette approche systémique entraînera la création de services publics et d'OSP durables, plutôt qu'une absorption par les coûts internes ou par la position de marché des OSP aux dépens de la santé de l'écosystème global de services publics.

Cinquièmement, aucun des points précédents ne saurait minimiser l'importance, pour les services publics, des informations sur les coûts et sur le marché ainsi que sur l'orientation axée sur ceux-ci. La NGP a créé des services publics qui, bien que très efficaces, sont en permanence défaillants, car elle s'est focalisée de manière isolée sur les informations concernant les coûts et le marché. Il serait tragique que, faute de considérer ces informations dans le contexte d'une orientation axée sur l'utilisateur stratégique, une orientation axée sur l'utilisateur conduise à des services publics non durables, bien qu'haute efficacité. Cette question est au centre de la logique de service public.

Stephen P. Osborne est titulaire de la chaire de gestion publique internationale et directeur du Centre for Service Excellence à l'University of Edinburgh Business School

Kirsty Strokosch est chargée de recherche à l'University of Edinburgh Business School

Greta Nasi est professeure associée à l'Università Bocconi

Maria Cucciniello est maîtresse de conférences à l'University of Edinburgh Business School

Références bibliographiques

G Boyne & R Walker (2010) 'Strategic management and public service performance' *Public Administration Review* (70, S1)

J Bryson (1988) 'A strategic planning process for public and non-profit organizations' *Long Range Planning*, (21, 1)

J Bryson, L Hamilton & D Van Slyke (2018) 'Getting strategic about strategic planning research' *Public Management Review* (20, 3)

E Ferlie & E Ongaro, *Strategic Management in Public Services Organizations* (Routledge, London)

S Flemig & S Osborne (2019) 'Dynamics of co-production in the context of social care personalisation' *Journal of Social Policy* (48, 4)

R Frambach, P Fiss & P Ingenbleek (2016) 'How important is customer orientation for firm performance?' *Journal of Business Research*, (69, 4)

- B George, R Walker, & J Monster (2019). 'Does strategic planning improve organizational performance?' *Public Administration Review* (79, 6)
- C Gronroos (2011) 'Value co-creation in service logic.' *Marketing Theory*, (11, 3)
- C Gronroos (2017) 'On value and value creation in service', *Journal of Creating Value* (3, 2)
- L Hoglund, M Caicedo & M Martensson (2017) 'A balance of strategic management and entrepreneurship practices' *Financial Accountability & Management* (34, 4)
- M Kools & B George (2020) 'The learning organization—a key construct linking strategic planning and strategic management', *Public Money & Management* (40, 4)
- S Llewellyn & E Tappin (2003) 'Strategy in the public sector', *Journal of Management Studies* (40, 4)
- K McLaughlin, S Osborne & C Chew (2002) 'Relationship marketing, relational capital and the future of marketing in public service organizations', *Public Money and Management* (29, 1)
- J Narver, S Slater & B Tietje (1998) 'Creating a market orientation' *Journal of Market-Focused Management*, (2, 3)
- R Normann (1991) *Service Management: Strategy and Leadership in Service Business* (Wiley, Chichester)
- P Nutt & R Backoff (1992) *Strategic Management of Public and Third-Sector Organisations* (Jossey Bass, San Francisco)
- S Osborne (2020) *Public Service Logic* (Routledge, London) [in-press]
- S Osborne, Z Radnor, T Kinder & I Vidal (2015) 'The SERVICE framework: a public-service-dominant approach to sustainable public services' *British Journal of Management* (26, 3)
- M Petrescu (2019) 'From marketing to public value' *Public Management Review* (21, 11)
- Poister, T. H. (2010) 'The future of strategic planning in the public sector' *Public Administration Review* (70, S1)
- Poister, T. H., & Streib, G. (1999) 'Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice.' *Public Administration Review* (59, 4)
- C Pollitt (2017), 'Public administration research since 1980: slipping away from the real world?' *International Journal of Public Sector Management* (30, 6-7)
- M Powell & S Osborne (2015) 'Can marketing contribute to sustainable social enterprise?' *Social Enterprise Journal* (11, 1)
- M Powell & S Osborne (2020) 'Social enterprises, marketing, and sustainable public service provision' *International Review of Administrative Sciences* (86, 1)
- A Ravald & C Gronroos (1996). 'The value concept and relationship marketing' *European Journal of Marketing* (30, 2)
- E Schlogl (2017) 'Prerequisites for customer orientation' *European Journal of Interdisciplinary Studies* (2, 7)
- K Strokosch & S Osborne (2020) 'If citizen participation is so important, why has it not been achieved?' *Public Money & Management* (40, 1)
- S Vargo, P Maglio & M Akaka (2008) 'On value and value co-creation: a service systems and service logic perspective' *European Journal of Management* (26, 3)

La relation de service public : tour d'horizon international

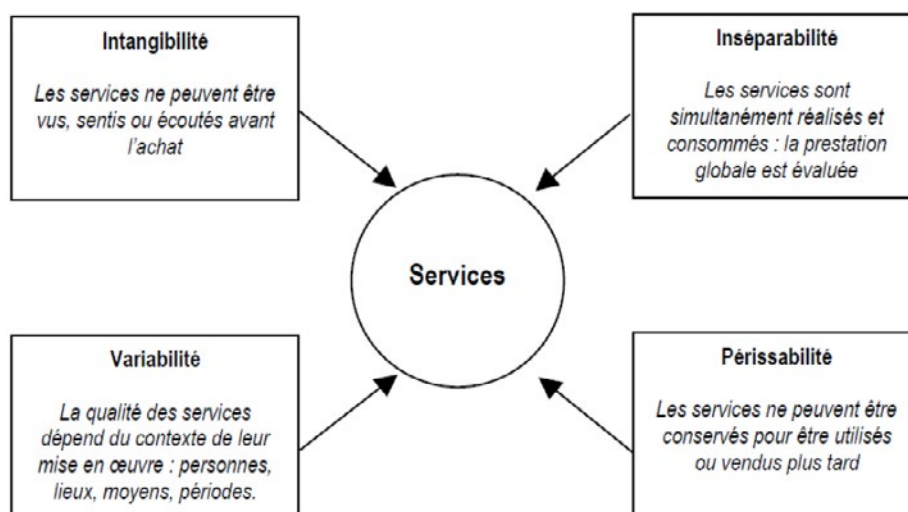
par Edoardo Ferlazzo

Bien qu'en germe au début du XX^e siècle, la tertiarisation des économies s'accélère à compter des années 1960, à tel point que les activités de service constituent le secteur d'activité de l'économie très largement majoritaire de l'ensemble des pays développés. Mais si les services dominant aujourd'hui l'économie dans la plupart des pays développés, les méthodes de management et de gestion de la production ont été pour la plupart pensées dans un contexte industriel et pour la production de biens tangibles. Cet article propose un tour d'horizon international des tendances en matière d'organisation de la relation de service public.

Un service est une prestation qui consiste en la mise à disposition d'un acteur individuel ou collectif, le plus souvent un client, d'une capacité technique ou intellectuelle ou en la fourniture d'un travail directement utile pour lui, sans transformation de matière. Le processus de production d'un service diffère largement de celui d'un bien, comme l'ont montré les travaux de Pierre Eiglier et

Eric Langeard (1987). Dans la fabrication d'un service, également désignée par le terme de « servuction », les éléments tangibles et matériels ne sont qu'une dimension du processus, lequel met également en scène le personnel en contact et le client qui participe par son action à la réalisation du service. Quatre spécificités distinguent un service d'un bien tangible.

Les quatre caractéristiques distinctives d'un service



Source : Kotler P. (1999), *Principles of Marketing*, N.J. Prentice-Hall

Ces particularités ont amené le développement d'une forme de management adaptée au contexte des services. Concrètement, ce management accorde une importance cruciale au « terrain ». Dans la mesure où les services sont par nature une relation, l'image de marque et la valeur ajoutée se réalisent au contact du bénéficiaire, d'où les efforts pour mesurer les perceptions, standardiser et améliorer les points de contact. Ensuite, l'incapacité à stocker le service a conduit à une révolution au niveau des stratégies de tarification, de moins en moins fondées sur les coûts de production, mais sur les capacités d'accueil. C'est ainsi le cas du *yield management* (qu'on peut traduire en français par « tarification en temps réel » ou « tarification différenciée »), fortement utilisé dans les secteurs des transports où les prix évoluent en fonction de la disponibilité des places, de la date de réservation... et de la propension à payer du client. Enfin, le caractère intangible des services fait que l'image de marque, l'expérience, la satisfaction et la fidélisation, la formation et la gestion du personnel en contact y tiennent une place encore plus déterminante que pour les produits. Le marketing s'y entremêle encore davantage avec le management, car l'essentiel de la valeur repose sur les représentations des clients et leurs relations avec les personnels en contact.

Tendances et pratiques du management de la relation de service public

Fabriquer et gérer la relation de service public a supposé pour le secteur public de comprendre les attentes et les besoins des usagers. En ce sens, les évolutions de la relation de service dans le temps sont la partie visible de représentations, elles-mêmes mouvantes, de comment l'administration conçoit ce qui caractérise les usagers. Ces « croyances » administratives concernant ce qu'est l'utilisateur ont aussi évolué à mesure du développement des instruments et des méthodologies pour évaluer les attentes et les insatisfactions des usagers vis-à-vis des usagers. La mobilisation de ces instruments, en plein essor, vise alors à fabriquer une relation de service au plus proche des souhaits des usagers, voire à la coproduire avec eux.

Des conceptions évolutives de l'utilisateur

L'utilisateur des services publics se distingue totalement ou partiellement de la figure du consommateur, telle qu'elle existe dans le secteur privé, et cela pour au moins trois raisons. D'une part, la répétition des interactions avec les usagers, qui est un objectif de fidélisation souvent recherché par les organisations privées pour pérenniser leurs ventes, peut au contraire signifier l'échec du service public plutôt que son succès, comme en témoignerait par exemple la démultiplication des contacts d'un utilisateur avec une administration pour la réalisation d'une démarche

administrative. Depuis le milieu des années 1970, le marketing des services publics, l'amélioration de la relation aux usagers et même l'ambition de « mettre l'utilisateur au centre » ont été incorporés dans les programmes de réforme de l'État, bien souvent en important les outils et raisonnements issus du secteur privé. En France par exemple, un double processus à la fois juridique (de la création du médiateur de la République en 1974 jusqu'à la loi ESSOC en 2018) et d'arrimage aux politiques de réforme de l'État (de la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public jusqu'au programme « usagers au cœur » de la DITP) vient consacrer de nouveaux droits de l'administré et tenter de placer la relation État-utilisateur sous le signe du confort et de la personnalisation. Ces réformes, parmi d'autres, entendent participer à un meilleur accueil de l'utilisateur et à rendre l'administration plus empathique envers les situations individuelles.

La France ne fait pas exception à un mouvement plus large. De façon générale, en réintroduisant le propos dans un bref historique du développement du management et du marketing des services publics depuis une quarantaine d'années, cet article entreprend un tour d'horizon des pratiques internationales récentes ayant conduit à renouveler et à moderniser l'organisation de la relation de service public aux utilisateurs.

administrative. À l'extrême, l'action publique se doit de gérer des situations où les utilisateurs peuvent ne pas être désireux d'avoir à faire avec l'administration, comme cela peut être le cas pour les fraudeurs fiscaux ou les prisonniers. D'autre part, et dans la lignée des observations précédentes, le secteur public se distingue du secteur privé car, au nom du principe d'égalité, il ne peut chercher à capter une partie de la population, mais doit répondre à l'ensemble des demandes, sans segmentation. Enfin, les utilisateurs ont le double rôle d'être des utilisateurs des services publics et des citoyens qui peuvent avoir des intérêts plus larges et sociétaux sur les résultats des services publics. Si cette donnée existe également de plus en plus aussi pour le secteur privé, où les exigences des consommateurs, en matière éthique et écologique par exemple, tendent à s'accroître, elle est à plus forte raison structurante pour l'action des services publics.

Face à ces différentes observations, les travaux académiques ont mis en valeur une multiplicité de figures de l'utilisateur. Selon la nature des interactions avec les services publics, l'utilisateur peut être envisagé, par exemple, comme un client, un contribuable, un citoyen, un bénéficiaire, un partenaire, ce qui pose un double problème pour le management public. Premièrement, cela nécessite de

comprendre les attentes de l'utilisateur selon la figure qu'il adopte. Et, plus compliqué encore, les figures de l'utilisateur peuvent se chevaucher pour un même individu. L'utilisateur a donc plusieurs visages, ce qui traduit l'idée qu'il existe des parcours, des représentations, des discours, des intérêts qui diffèrent et parfois s'entremêlent pour un même individu. À l'évidence, le terme adopté pour qualifier l'utilisateur charrie une relation de service dont les attributs et les finalités seront différentes.

Selon les époques, la gestion publique a eu tendance à privilégier une figure type, par rapport aux autres, ce qui a induit au sein de l'administration des réformes administratives et gestionnaires dans le temps. L'exemple des États-Unis, pouvant être aisément répliqué à d'autres contextes nationaux, permet d'identifier différentes logiques de service public depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Clayton, 2013).

The New Public Administration :
l'utilisateur comme citoyen

La période qui s'étend du milieu des années 1960 aux années 1980 voit un renouveau de l'intérêt de

l'administration pour le public comme citoyen, notamment dans le cadre du programme de la Grande Société de Lyndon Johnson. Le combat contre la pauvreté, la défense des droits des minorités et la volonté d'assurer un minimum de ressources aux plus âgés, entre autres, infusent des objectifs plus larges de faire participer au maximum les citoyens dans les décisions politiques. Le citoyen est enrôlé dans la fabrique des décisions administratives, ce qui donne lieu à ce qui est désormais nommé dans la recherche la *New Public Administration* (la nouvelle administration publique).

The New Public Management:
l'utilisateur comme consommateur

Alors que la phase précédente cherchait à développer la représentativité gouvernementale en engageant les citoyens dans les décisions politiques et administratives, la révolution conservatrice des années 1980 fait émerger un mouvement désigné sous le nom de *New Public Management* (nouvelle gestion publique). Au sein d'un vaste programme souhaitant appliquer des pratiques privées à un secteur public, jugé comme inefficace, et soumettre les gouvernements à des mécanismes

Les citoyens d'abord : l'émergence des enquêtes de satisfaction des usagers dans le secteur public au Canada

Dans le cadre d'une démarche du Secrétariat du Conseil du Trésor visant à étudier le « déséquilibre des services », c'est-à-dire la différence entre les services publics attendus des usagers et les services effectivement offerts, le Secrétariat du Conseil du Trésor met en œuvre à la fin des années 1990 le Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC). Composé de fonctionnaires de diverses instances et de différents niveaux de gouvernement, ainsi que d'universitaires et de consultants, son optique principale est ainsi d'identifier la nature et l'ampleur de ces déséquilibres à partir d'un examen de ce que les citoyens pensent des différents services et des améliorations qu'ils jugent prioritaires. Le RSAC est essentiellement destiné à informer les managers de la fonction publique canadienne et a pour but de leur donner des leviers d'action pour dynamiser et justifier leurs prises de décisions. En outre, il a également comme objectif d'étudier de nouveaux modèles de prestation de services publics, comme la création de guichets uniques réunissant plusieurs services dans un même lieu ou le développement des canaux de service tels que le téléphone et l'Internet.

Pour poursuivre ces objectifs, le RSAC systématise le recours à des enquêtes de satisfaction des citoyens comme outil premier de collecte de données. La première enquête, *Les Citoyens d'abord*, est effectuée en 1998 en collaboration avec une société de conseil privée, Erin Research Inc., et sera déclinée pendant six éditions jusqu'en 2010. Les analyses ensuite conduites par le RSAC mettront en évidence cinq aspects déterminants de la prestation de services publics (« la rapidité », « la connaissance et la compétence », « la courtoisie et le confort », « le traitement équitable » et « le résultat ») pour expliquer les variations de la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics. Marquées par une volonté d'adapter les outils d'enquêtes de satisfaction développés par le secteur privé au secteur public, les enquêtes *Les Citoyens d'abord* seront néanmoins l'objet de profondes remises en cause (Bruning, 2010 ; Howard, 2010), s'inscrivant dans une critique plus générale sur les méthodologies adoptées par les enquêtes de satisfaction.

concurrentiels et marchands, l'utilisateur devient représenté en tant que consommateur de service public. Les réformes administratives s'orientent vers la volonté d'accorder à l'utilisateur une liberté de choix et réorganisent en conséquence l'administration afin de permettre à l'utilisateur d'exercer cette liberté. Des pratiques de benchmark deviennent de plus en plus usitées pour évaluer la performance des organisations publiques et écarter celles qui sont considérées, à l'aune des outils d'évaluation mis en œuvre, comme les « mauvais » élèves. À cet égard, des instruments d'évaluation de la satisfaction des usagers vont se diffuser dans les administrations pour qu'elles puissent identifier les « bonnes » pratiques.

Ce passage d'une logique citoyenne à une logique consumériste du service public conduit à remettre en cause les relais intermédiaires des voix citoyennes dans les structures politiques et administratives. Le citoyen ne doit plus être représenté dans l'organisation publique, mais celle-ci doit en revanche ajuster le service public aux demandes individuelles.

Gouvernance et coproduction : l'utilisateur comme partenaire

Le *New Public Management* entre en crise conjointement à la crise financière de 2008. Les débats au sein de la littérature académique sur la nouvelle représentation de l'utilisateur en cours de formation, et les réformes administratives qui devraient l'accompagner, restent à ce jour ouverts. Néanmoins, il semble que, dans un premier temps, l'idée que le gouvernement ne peut agir seul dans sa fourniture de service public se soit progressivement imposée. Le modèle sous-jacent à cette représentation de l'utilisateur en tant que partenaire suggère que la fourniture du service public gagnerait en efficacité s'il sollicitait un réseau large de parties prenantes (privés, publics, politiques...). Cette ère que la recherche et par la suite les praticiens appellent désormais la gouvernance soulève la question nouvelle de la coproduction de service public. Cet avènement de la gouvernance interroge en ce sens les processus de mise en œuvre et les formes de partenariat entre le gouvernement et l'administration avec une variété de partenaires, publics et privés, pour produire conjointement les services que les gouvernements produisaient seuls auparavant. Cette migration vers une coproduction, voire une cocréation, avec l'utilisateur invite à concevoir le service public à partir de l'utilisateur. Elle suppose de développer des techniques d'évaluation des besoins et des expériences usagers, voire même de mettre en œuvre des dispositifs de participation effective des usagers à la conception du service¹.

De l'évaluation de la satisfaction des usagers à leur participation active dans la conception du service : des instruments en mutation

Comme évoqué précédemment, les enquêtes de satisfaction ont été l'un des premiers outils d'évaluation des expériences des usagers à être utilisés massivement par l'administration dans les années 1990. Que ce soit par une adoption pure et simple de modèles privés, comme en attestent par exemple le Net Promoter Score mis en œuvre en Estonie ou l'American Customer Satisfaction Index aux États-Unis, ou par une modélisation des enquêtes en fonction des spécificités du service public, les enquêtes de satisfaction font l'objet de remises en question dans la période récente.

Compte tenu des impensés de la méthodologie des enquêtes, les instruments pour comprendre les attentes des usagers ont progressivement évolué, notamment à la faveur des nouvelles possibilités qu'offre le développement du numérique. D'autres méthodologies visant à mieux saisir les attentes et les attitudes des usagers sont désormais mises en œuvre telles que les entretiens, les focus groupes ou l'analyse sémantique des revendications des usagers.

Les entretiens et les focus groupes ont par exemple été utilisés par l'Employment and Social Development Canada, le ministère du gouvernement canadien en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes des services sociaux. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme d'analyse des expériences des usagers, intitulé *The Client Experience Measurement Survey Model*, en 2016, le gouvernement canadien a ainsi recouru à des entretiens téléphoniques d'une durée de 30 à 45 minutes avec un panel représentatif de 4 000 usagers de six programmes gouvernementaux concernant l'assurance chômage, les retraites et le handicap. Ces entretiens ont été complétés par des focus groupes, c'est-à-dire par la mise en place de groupes de discussion en ligne entre les différents usagers permettant de recueillir des informations sur les avis des usagers des différents services publics étudiés. L'analyse des données qualitatives récoltées a ensuite permis de concevoir un modèle de mesure de l'expérience usager et de diagnostiquer des pistes d'amélioration des services.

L'analyse sémantique, plus récente, déjà bien implantée dans le secteur privé, se diffuse désormais dans la sphère publique. Enedis, filiale du groupe EDF chargée de la gestion et de l'aménagement du réseau de distribution d'électricité, a par exemple eu recours aux services de l'entreprise informatique Proxem, spécialisée dans les logiciels de *text mining*, c'est-à-dire les logiciels d'analyse sémantique de données textuelles, afin d'étudier les

¹ Lire également « La coproduction des services publics : tour d'horizon d'un concept », de Caitlin McMullin. En accès libre sur le site de l'IGPDE : <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques>

La smart city Singapour : adapter les services publics en temps réel à partir de l'étude des comportements

Fréquemment primée dans les concours internationaux, la cité-État de Singapour est considérée comme une des villes les plus « intelligentes » du monde, eu égard à son usage de l'intelligence artificielle dans les modalités d'organisation de son territoire. Depuis le lancement du programme Smart Nation en 2014, la *smart city* est notamment à l'avant-garde de la mise en place de capteurs et de plateformes d'échange avec la population pour adapter les services publics en temps réel. Au-delà d'une digitalisation très développée, se matérialisant par exemple dans une diffusion très large des paiements mobiles ou dans un « Health Hub », devant faciliter et diffuser une amélioration des pratiques de santé de la population, Singapour a par exemple mis en œuvre plus de 100 000 lampadaires connectés dans toute la ville. Ces lampadaires, dotés de capteurs et de

caméras, sont notamment mis à profit pour enregistrer les déplacements des véhicules et fluidifier le trafic routier, repérer des situations anormales en vue d'accroître la sécurité des habitants ou mesurer la qualité de l'air pour alerter la population sur des pics de pollution. Ils sont aussi équipés de technologie de reconnaissance faciale visant à identifier les criminels. Face aux potentiels conflits éthiques que ce traçage pourrait créer, la ville a déployé une plateforme où les habitants peuvent accéder à leurs données personnelles et moduler leur utilisation par les autorités. Si le recours à l'intelligence artificielle fait état d'un consentement assez généralisé, le potentiel de réplique à une échelle plus grande que la taille du territoire singapourien et dans d'autres contextes nationaux, moins coutumiers des usages digitaux, reste néanmoins en question.

verbatim des commentaires d'internautes sur le site web de l'entreprise ou dans les relations qu'à son service client avec ses clients, et cela en vue d'isoler des problèmes récurrents dans les expériences des clients. Au sein de l'administration, le dispositif VoxUsagers, mis en place par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et recueillant les expériences des usagers vis-à-vis des services publics, envisage également de recourir à cet instrument d'intelligence artificielle pour traiter les « doléances » des usagers et en avertir les administrations concernées.

Si ces méthodologies sont désormais diffusées, elles ont la particularité de ne reposer que sur une étude *a posteriori*

des besoins des usagers. D'autres dispositifs tentent désormais de dépasser cette limite en concevant des instruments de collecte en temps réel de données sur les comportements des usagers permettant d'ajuster le service public de manière quasi instantanée, comme en témoigne le cas de Singapour (voir aussi la Note réactive de ce numéro).

Les dernières années ont donc été le moment d'un essor de technologies produisant des connaissances sur les besoins et les comportements des usagers. Ce sont en partie à partir de celles-ci que les services publics ont décidé de faire émerger de nouveaux modèles d'organisation de la relation de service public.

Renouveler l'organisation de la relation de service ?

Les attentes des usagers vis-à-vis d'un service public capable d'être au plus proche de leurs demandes enjoignent les services publics à penser les modes d'organisation, de distribution et de gestion de leur action sur le territoire et en fonction des caractéristiques sociales et économiques de ses habitants. Dans la lignée du développement d'un État plateforme (O'Reilly, 2011 ; Chevallier, 2018), expression popularisée en France par Nicolas Colin et Henri Verdier dans leur ouvrage *L'Âge de la multitude*, la dématérialisation du service public a été un objectif majeur de l'administration publique dans de

nombreux pays, répondant à l'essor et au développement des technologies de l'information et de la communication au sein de la société. Le « tout numérique » a depuis admis certaines limites. En 2019, moins de 60 % de la population des pays de l'OCDE avaient recours aux sites internet des administrations publiques. De nombreux acteurs restent donc exclus ou insuffisamment préparés à la mise à disposition de procédures dématérialisées de service public, engageant le secteur public à maintenir un point de contact physique avec les citoyens et plus généralement à réfléchir à l'articulation entre les

différents canaux de service public. C'est dans ce cadre que de nouveaux modes d'organisation des guichets de services publics, et plus généralement de maintien de contacts humains entre administrations et usagers, ont émergé dans la période récente.

Organiser les canaux de distribution du service public

La question des canaux de distribution du service public et des types de points de contact (plateformes numériques, guichet unique, guichets segmentés, plateforme

Redistribuer l'offre hospitalière sur le territoire à partir d'une analyse des pathologies des patients : le cas danois¹

En 2007, le gouvernement danois met en œuvre une réforme d'envergure de sa structure administrative et politique. Les treize anciens comtés et les trois municipalités ayant des fonctions proches sont fusionnés en cinq régions, et le nombre de municipalités est réduit de 271 à 98, aussi par fusion.

Cette restructuration d'ampleur visait aussi à améliorer l'organisation de l'offre hospitalière sur le territoire danois, laquelle est à la charge des collectivités locales et fut ainsi suivie d'une réforme du système hospitalier. Notamment confronté à des hôpitaux au faible volume d'activité en chirurgie, le système hospitalier danois a été réorganisé afin de poursuivre trois objectifs : créer des unités administratives plus importantes, devant conduire à la mise en œuvre d'hôpitaux de taille élargie pouvant assurer une meilleure qualité de soin, améliorer l'efficacité au travers d'une rationalisation administrative et renforcer la gouvernance du système de santé grâce à une supervision d'ensemble assumée au niveau étatique par le National Board of Health (NBoH). Tout en garantissant les principes de facilité et d'égalité d'accès aux soins pour chacun, la réforme envisageait aussi une planification nationale des spécialités des hôpitaux, d'améliorer la mise en commun de services, notamment pour les maladies aiguës, la prévention locale et la mise en œuvre d'un registre électronique des patients. Ces objectifs donnèrent lieu à une centralisation de l'organisation hospitalière au travers d'un renforcement du NBoH, devenu la Danish Health Authority (DHA) en 2016.

À partir d'une concertation entre l'ensemble des acteurs de la chaîne hospitalière (personnalités politiques, décideurs publics, associations

d'élus locaux, professionnels de santé, gestionnaires hospitaliers, associations de patients...) pendant plusieurs années, et grâce aux données quantitatives et qualitatives récoltées auprès des hôpitaux, le NBoH redistribua l'offre hospitalière à partir d'une analyse des pathologies les plus présentes par régions. De 40 hôpitaux publics situés dans 82 localisations en 2007, l'offre évolue en fermant certains d'entre eux et en transformant d'autres en centres de santé gérés par les régions pour aboutir finalement à 21 hôpitaux situés dans 68 localisations en 2016. Dans le même temps, le NBoH identifie 36 spécialités de traitements qu'il distribue entre hôpitaux généralistes, incluant 90 % des spécialités, centres de santé régionaux, traitant par exemple de la chirurgie vasculaire ou de la radiothérapie, et hôpitaux très spécialisés, concernés par exemple par la chirurgie pour le cancer des poumons, la chirurgie cardiaque ou les transplantations. Enfin, pour gérer annuellement les ajustements entre les différents services de santé, le NBoH développe parallèlement un système intitulé *Electronic Patient Records*, finalisé en 2017, chargé de systématiser la récolte des données des patients, de les reproduire dans un logiciel commun et accessible à l'ensemble des hôpitaux et de les centraliser au niveau national pour suivre les évolutions de la qualité de service.

À la suite de cette réforme, entre 2011 et 2015, la productivité hospitalière a crû de 3 % par an en moyenne, le taux d'absentéisme du personnel hospitalier a baissé de manière constante, l'espérance de vie a augmenté de 2,9 ans pour les hommes et de 2,2 ans pour les femmes, la mortalité cardiaque a diminué d'un tiers, et les dépenses par habitant du niveau local se sont stabilisées.

¹ Pour plus d'informations sur le processus de cette réforme, voir l'article de Christiansen T. et Vrangbæk K. (2018), « Hospital centralization and performance in Denmark — Ten years on », *Health Policy*, vol. 122, n° 4, p. 321-328.

téléphonique...) entre administrations et usagers est centrale dans les transformations en cours de l'action publique. Elle enjoint l'administration à réfléchir à l'accessibilité de l'utilisateur aux services publics et à déterminer les critères géographiques, économiques, sociaux et/ou culturels devant être retenus pour organiser le service public sur le territoire.

Un premier enjeu concerne la distribution territoriale et l'organisation générale du service public, qui nécessitent de réfléchir à la coordination multi-acteurs devant faire coïncider niveaux stratégiques, tactiques et organisationnels. Si, dans de nombreux pays, l'État a eu historiquement la mainmise sur l'organisation des services publics, il apparaît inenvisageable de penser leur distribution sans prendre en compte que, depuis le vaste mouvement de

décentralisation engagé dans les années 1980 par la plupart des pays développés, les collectivités locales, et plus généralement les acteurs des territoires, ont une place de premier plan dans la mise en œuvre et le développement des services publics. Néanmoins, laisser libre cours à une action publique complètement décentralisée, où les services publics seraient assurés par les acteurs territoriaux au plus proche de leurs populations, engendre un risque de rupture d'égalité entre territoires, notamment entre ceux qui ont les moyens de faire et d'autres exposés à davantage de difficultés. Face au risque de rupture du principe d'égalité, constitutif du service public, l'État a donc un rôle de régulation à jouer, qui suppose de questionner les modalités d'organisation de ses services déconcentrés pour assurer une cohérence d'ensemble au service public. À ce titre, des réorganisations innovantes de certains

Le cas estonien : la digitalisation comme modèle de développement économique

En 1996, peu avant que le gouvernement déclare Internet comme un droit de l'homme en 2000, il met en œuvre le plan dit du *Tiger Leap* devant conduire à un développement d'infrastructures technologiques sur l'ensemble de son territoire et établit des mesures ambitieuses d'apprentissage numérique à destination de sa population, notamment rurale, dans les écoles. L'Estonie sera par la suite pionnière dans la dématérialisation de nombreuses activités, qu'elles concernent le domaine privé, comme les services bancaires en ligne, ou le domaine public, comme en témoignent par exemple la généralisation de la coordination par visioconférence pour les réunions politiques des cabinets ministériels, la déclaration fiscale en ligne ou la régulation du trafic urbain par la création d'une application mobile (*m-parking*) pour faciliter l'accès à des emplacements de parking en ville, dès 2000.

L'évolution vers des services publics entièrement dématérialisés, et l'avènement d'un *e-gouvernement*, a donc accompagné les orientations économiques et sociales entreprises, à tel point qu'aujourd'hui 99 % des services publics existent sous leur seule forme numérique. Fréquemment élue comme le pays le plus avancé au niveau digital du monde, l'Estonie a aussi été motrice dans le développement d'une plateforme commune d'échanges de

données (*X-Road*) entre services public et privé en 2001, de la mise en place d'une carte d'identité numérique en 2002, de l'essor du vote électronique au niveau national et régional en 2005, dans le renforcement de la cybersécurité par l'utilisation des technologies *blockchain* en 2008 et dans l'instauration de dispositifs dématérialisés d'enregistrement des données de santé des patients et de gestion centralisée de production et de délivrance des prescriptions médicales communs à l'ensemble des acteurs de la santé publique entre 2008 et 2010.

Dans les années récentes, l'Estonie innove toujours en donnant vie à une e-résidence en 2014, selon laquelle chacun peut désormais accéder à la résidence estonienne en ligne, indépendamment de son pays d'origine, afin d'attirer des projets digitaux internationaux. Elle crée, en 2015, la première ambassade digitale au monde, en créant un cloud pour sauvegarder ses données publiques et se protéger d'éventuelles défaillances et des menaces externes, géré dans un *data center* hypersécurisé au Luxembourg. Enfin, en 2019, le gouvernement estonien lance un plan stratégique sur l'intelligence artificielle, visant à cadrer l'usage légal de ces technologies et devant aboutir à l'identification de solutions pour en faciliter l'intégration dans les services publics et privés.

services publics ont été entreprises dans la période récente mêlant de nouveaux modes de coordination territoriale et des approches centrées sur l'utilisateur, comme en témoigne la nouvelle politique hospitalière danoise.

En parallèle à cette nécessité de coordination verticale entre les différents niveaux administratifs et territoriaux, un deuxième enjeu est devenu structurant dans la période récente et a gagné davantage de visibilité avec la crise sanitaire : la multicanalité des services publics. Ce terme,

courant dans les travaux de marketing s'intéressant au secteur privé, traduit la stratégie d'utilisation simultanée ou alternée de différents canaux de contact pour la commercialisation de produits, de services ainsi que pour la mise en œuvre de la relation client. Sans être aussi fréquemment utilisée dans le secteur public, la notion traduit néanmoins une problématique centrale du service public, concernant les différents dispositifs que l'action publique doit mettre en œuvre pour permettre un accès égalitaire aux services publics. Le développement des technologies

Automatiser la prestation de services plutôt que solliciter les usagers : la réforme portugaise des tarifs sociaux de l'énergie

Le gouvernement portugais met en place en 2011 le tarif social d'accès à l'énergie (TSE), afin de réduire la charge énergétique des ménages les plus modestes et éviter que le prix de l'énergie ne provoque de l'exclusion sociale. Cette prestation met en œuvre une remise sur le tarif d'accès aux réseaux électriques basse tension, définie annuellement, afin de garantir un accès égalitaire à l'énergie. Les critères d'éligibilité prévoient ainsi que les consommateurs vulnérables pouvant demander l'application du tarif social sont ceux qui perçoivent certaines prestations sociales : supplément de solidarité pour les personnes âgées, revenu d'insertion sociale, allocation chômage, premier échelon des allocations familiales et pension d'invalidité sociale.

Le processus administratif instauré prévoit que les ayants droit s'adressent directement à leur fournisseur d'électricité ou de gaz pour demander l'application du tarif social, le fournisseur devant parallèlement vérifier auprès des institutions de sécurité sociale si les demandeurs sont bien bénéficiaires de prestations sociales. Le maintien du bénéfice dépend ensuite de la confirmation annuelle de la condition d'éligibilité au fournisseur. Les coûts de la mesure sont entièrement pris en charge par les fournisseurs énergétiques. Ceux-ci, bien qu'ayant obligation d'informations sur l'existence du tarif social auprès des ménages vulnérables, n'ont pas nécessairement intérêt à en faire une publicité d'envergure. Face au manque d'informations à disposition des ménages, et plus généralement confrontée à certains problèmes d'illectronisme

et d'exclusion sociale et numérique, la mesure échoue à atteindre ses objectifs. Après une année 2011 où 70 000 ménages demandent à bénéficier du TSE, le nombre de bénéficiaires stagne à moins de 100 000 en 2012 et 2013, puis baisse entre 2013 et 2014, alors que les études précédant la mesure envisageaient un nombre de bénéficiaires de 500 000 ménages.

Pour rendre effective la mesure et afin d'en élargir le périmètre, le nouveau gouvernement portugais, élu en 2015, va alors repenser le processus administratif tout en étendant les critères d'éligibilité à d'autres prestations sociales. Il fait voter la loi du 1^{er} juillet 2016 qui prévoit que l'accès au bénéfice du TSE sera désormais organisé par le biais d'un mécanisme de reconnaissance automatique. Les usagers éligibles sont repérés *via* les gestionnaires de réseau de distribution, les gestionnaires du processus de commutation des fournisseurs d'électricité, la Direction générale de l'énergie et de la géologie, l'Institut de la sécurité sociale et l'Autorité fiscale ; les données de ces usagers éligibles au TSE sont alors transmises en bout de chaîne aux fournisseurs énergétiques qui doivent automatiquement leur appliquer le TSE. Les consommateurs d'électricité et de gaz naturel remplissant les conditions n'ont ainsi plus à en faire la demande, l'attribution est automatique. Les résultats sont immédiats et massifs, notamment dans les zones rurales. De 162 000 au deuxième trimestre 2016, le nombre de bénéficiaires atteint 691 860 au troisième trimestre, jusqu'à atteindre plus de 800 000 ménages en mars 2017.

de l'information et de la communication a engendré à ce titre un vaste mouvement de dématérialisation et d'automatisation des procédures administratives, entrevu par l'administration comme un moyen de faciliter l'accès aux services, de le rendre plus immédiat et de simplifier les démarches des usagers. L'exemple de l'Estonie est sans doute le cas le plus représentatif de cette logique.

Une partie de la population reste néanmoins en marge de ces bouleversements pour des raisons diverses (handicap, âge, inégalité sociale...), phénomène fréquemment évoqué sous le terme de fracture numérique. La nécessité de maintenir l'accès au service public des « exclus » du numérique a alors été affrontée selon différentes possibilités. D'une part, alors que les administrations de nombreux pays s'étaient orientées vers une dématérialisation massive de la relation de service public, certaines d'entre elles, face au risque d'exclure une partie de leur population, ont décidé de revenir en partie sur cette décision en maintenant de nouvelles formes de guichets. D'autre part, des réflexions sur les manières d'organiser les modalités de sensibilisation et d'accompagnement des citoyens vers la digitalisation sont conduites, comme en témoigne l'exemple des *citizen spots* portugais². Elles soulèvent la question d'éventuels partenariats avec des organisations non gouvernementales agissant pour cette démocratisation des outils numériques et du développement d'écosystèmes d'apprentissage numérique. Certaines associations, telles qu'Emmaüs Connect, en France, ou AbilityNet, en Australie, offrent ainsi des prestations d'aide aux entreprises privées et publiques et déploient des partenariats avec des collectivités locales pour promouvoir l'inclusion numérique. Enfin, certains pays ont adopté une optique différente en ayant recours aux outils digitaux non pas pour simplifier des démarches administratives qui seraient toujours à la charge des usagers, mais pour automatiser les processus de prestation de services publics, en dédouanant les usagers de réaliser les démarches ; c'est le cas par exemple avec la réforme portugaise des tarifs sociaux de l'énergie.

Maintenir un accès humain au service public : les nouvelles organisations du guichet

La dématérialisation du service public en vogue ces dernières années avait conduit les administrations à regrouper plusieurs prestations communes à une même expérience de vie, comme la naissance d'un enfant, la création d'entreprises ou la maladie, au sein d'un même portail digital, afin de réduire et de simplifier les processus administratifs. La récente instauration du guichet Smart Start en Nouvelle-Zélande, portail dédié aux nouveaux parents et donnant accès à l'ensemble des démarches administratives qu'ils doivent réaliser jusqu'aux six mois de leur enfant, en 2018, n'est qu'un

exemple parmi tant d'autres. Si cette stratégie du guichet unique digital a été largement utilisée au niveau international, le guichet « physique » redevient une modalité de distribution privilégiée de service public. En partie à la suite de revendications citoyennes dénonçant les difficultés d'une partie de la population à réaliser ses démarches en ligne, apparues par exemple lors du Grand Débat en France, l'administration a été amenée à reconsidérer le maintien et la rationalisation des guichets physiques de service public. Le mouvement à l'œuvre et commun à de nombreuses nations semble être celui de réunir un ensemble de services publics au sein de lieux uniques ensuite distribués sur le territoire. Les *Public Service Hall*, mis en œuvre en Géorgie en 2012 et regroupant par exemple plus de 400 services publics pour celui de la capitale Tbilissi, en est une des multiples illustrations.

La création et la montée en puissance du projet en cours de programmation de l'installation de plus de 2 000 Maisons France Service d'ici à 2022 témoignent de cette même volonté de donner un accès facilité aux citoyens à plusieurs services publics regroupés au sein d'un même espace. Ces maisons doivent ainsi à la fois donner accès aux usagers à des ressources matérielles, notamment des ordinateurs, mais surtout à un accompagnement de premier niveau à la charge d'agents d'accueil formés pour conseiller, orienter et accompagner la population dans les démarches administratives. Elles doivent également donner un accès à moins d'une demi-heure à toute la population à un ensemble d'administrations dont un représentant assure une permanence au sein de la maison (CAF, Pôle emploi, CPAM, DGFIP, La Poste...). L'expérience de ces guichets uniques plus « humains » que des interfaces numériques a même été portée à un degré supérieur au Portugal avec la mise en place d'Espace Citoyen Mobile situé dans des véhicules qui parcourent le pays pour faciliter l'accès aux services publics des régions les plus reculées ou de celles ayant été touchées par une catastrophe naturelle ayant endommagé le réseau numérique. Atteindre les populations les plus en difficulté a donc donné lieu à des réponses innovantes et à de nouvelles modalités de contact entre usagers et administrations, comme l'illustre également le cas du service public à domicile construit par la région de Delhi en Inde.

Les modalités de la relation de service public ont donc été profondément modifiées dans les années récentes avec une certaine volonté d'utiliser et de diffuser des outils issus du management de la relation client et du marketing des services, développés historiquement dans le secteur privé, pour les adapter aux principes du secteur public. Ces nouvelles pratiques rendent compte d'une tendance à vouloir amener l'administration au plus

² Lire également « Citizen spot : la stratégie d'inclusion numérique portugaise pour faciliter l'accès aux services publics », de Jean Dezert. En accès libre sur le site de l'IGPDE : <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques>

Quand l'administration se déplace chez l'utilisateur : le cas de la région de Delhi

La région de Delhi en Inde a procédé à une dématérialisation massive de ses procédures administratives dans les années récentes. Le succès de cette dématérialisation s'est néanmoins rapidement heurté aux spécificités socio-économiques de sa population, caractérisée par un taux d'équipement faible de réseau à Internet et une inégalité importante dans les usages des outils technologiques. La réforme engagée supposait par ailleurs que les usagers se rendent dans les bureaux administratifs pour soumettre leurs documents, une fois leur démarche réalisée sur les portails administratifs. Dans ce contexte, la région de Delhi recevait 2,5 millions de visites par an, et les usagers se déplaçaient en moyenne quatre fois par an pour faire valider leurs démarches, limitant les capacités du personnel administratif pour traiter les dossiers de manière efficace et rapide.

Le gouvernement régional décide, en 2018, de faire appel à une entreprise privée, la société

VFS, afin de mettre en place des centrales d'appels et du recrutement de coordinateurs, nommés *sahayak*, chargés de se rendre au domicile des usagers. Ce projet de 1,5 million d'euros aboutit finalement à un service à domicile concernant initialement 40 procédures administratives et étendu aujourd'hui à une centaine. L'utilisateur peut ainsi faire appel à un *sahayak* qui se déplace à son domicile, muni d'une caméra, d'un appareil biométrique et d'une tablette connectée au portail de la région, et chargé de collecter les documents administratifs et de les fournir directement au bureau administratif concerné. Le conseiller récupère enfin le certificat final de l'administration et le remet au requérant. Les premiers pas de la réforme semblent encourageants en ce que le taux de déplacement des usagers est actuellement inférieur à 50 %, et le taux de réussite de la livraison à domicile dépasse les 90 %.

proche des attentes des usagers, nécessairement différents pour chacun. Elles questionnent donc la possibilité de segmenter les offres de service public, ou du moins de créer un service public davantage personnalisé, tout en garantissant une égalité entre citoyens, principe au fondement du service public. La solution réside sans doute dans la possibilité de donner un accès égal à

toutes et tous à un service personnalisé. Des solutions innovantes attestent en tout cas du dynamisme de ce champ de l'action publique et peuvent être considérées comme des éléments de comparaison intéressants, à la condition de bien garder à l'esprit les contextes institutionnels différents dans lesquelles elles ont été mises en œuvre.

Edoardo Ferlazzo est chargé d'études et de diffusion des savoirs à l'Institut de la gestion publique et du développement économique

Références bibliographiques

Dubois Vincent, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris 2010, 204 p.

Eiglier Pierre et Langeard Eric, *Servuction, le marketing des services*, McGraw-Hill, Paris, 1987, 202 p.

Eiglier Pierre, Langeard Eric et Dageville Catherine, « La qualité des services », *Revue française du marketing*, 1989, n° 121

Alford John Defining, « The client in the public sector: a social exchange perspective », *Public Administration Review*, 2002, vol. 62, n° 3

Cochoy Franck, « Figures du client, leçons du marché », *Sciences de la société*, Presses universitaires du Midi, 2002

Jeannot Gilles, *Les Usagers du service public*, Puf, Paris, 1998, 128 p.

Jeannot Gilles et Coutard Olivier, *Revenir au service public ?* La Documentation française, Paris, 2015, 148 p.

Thomas John Clayton, « Citizen, customer, partner: rethinking the place of the public in public management », *Public Administration Review*, 2013, vol. 73, n° 6

Gilbert Patrick, Raulet-Croset Nathalie et Teglborg Ann-Charlotte, « Figures du client et management : un processus de structuration sous contrôle(s) », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, 2014, vol. 4, n° 118



Espagne : « Moins de temps pour la paperasse. Plus de temps pour profiter de votre bébé »

Par Anne Cheramy

En Espagne, sur près de 370 000 naissances enregistrées à l'état civil en 2018 (chiffre en forte baisse depuis plusieurs années ; - 40,7 % depuis 2008), ce sont plus de 300 000 qui ont été déclarées en ligne. Cette dématérialisation d'ampleur a été rendue possible grâce au projet ANDES, lancé le 15 octobre 2015, et dont le déploiement est depuis en cours sur l'ensemble du territoire, dans les maternités publiques comme les hôpitaux privés. Alors qu'en France il est généralement nécessaire de se déplacer en mairie – bien qu'un officier d'état civil assure parfois une permanence au sein du service de maternité de certains hôpitaux publics pour enregistrer les déclarations de naissance – l'Espagne a réussi à en dématérialiser plus de 80 %.

Le projet ANDES a été lancé en 2015 dans 25 hôpitaux (au moins un dans chaque communauté autonome). Aujourd'hui, le service est intégré dans pratiquement toutes les maternités publiques d'Espagne et s'étend progressivement aux hôpitaux privés. Cette réussite

s'inscrit de manière plus large dans les résultats de la réforme d'ampleur lancée en Espagne en 2012 : la CORA (*Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas*)¹ qui visait à réduire et à adapter l'administration espagnole en rendant son fonctionnement plus efficace et plus transparent.

L'objectif du projet est de réduire les charges administratives supportées par les parents ; « *Moins de temps pour la paperasse. Plus pour profiter de votre bébé* » est ainsi le slogan qui accompagne la réforme engagée par le ministère de la Justice pour faire connaître ce nouveau service. Le projet ANDES a été rapidement couronné de succès (respect des délais, synergies, économies, déploiement rapide, etc.). En quoi ce nouveau dispositif a-t-il abouti à une modernisation réussie de l'administration ? Comment le numérique a-t-il permis d'apporter aux usagers une vraie simplification de leurs démarches ? Par quel processus ce projet a-t-il engagé une refonte des missions des agents ?

Déplacer la démarche de l'utilisateur vers l'administration : la dématérialisation comme vecteur de simplification

Le projet ANDES s'inscrit dans les travaux du sous-comité pour la simplification administrative de la CORA lancés en 2012. Sur les 217 propositions de réformes présentées par la CORA en Conseil des ministres le 21 juin 2013, 44 visent à éliminer les entraves bureaucratiques, simplifier les procédures et améliorer l'accès des usagers à l'administration. Validée au mois de

juillet 2015 dans le cadre du plan de modernisation du ministère de la Justice, la réforme administrative ANDES² rend possible la déclaration des nouveau-nés par voie électronique directement depuis les hôpitaux et les centres médicaux.

L'ANDES se déploie alors en implantant un nouveau service dans chaque hôpital doté d'une maternité. Il

¹ Voir aussi la Note réactive n° 60 de l'IGPDE, décembre 2013/janvier 2014 – *Espagne : lancement d'une vaste réforme des administrations*.

² Pour plus d'informations, consulter le site de l'ANDES : <https://andes.redsara.es/>

remplace ainsi une procédure précédemment centralisée dans le registre de l'état civil et dispensée par des fonctionnaires au fait de la législation applicable. Les professionnels de santé continuent comme avant d'identifier le nouveau-né, confirmer la filiation avec la mère, prendre les empreintes du pied du bébé et les empreintes digitales de la mère. Mais les maternités ont désormais un délai de 72 heures pour réaliser la déclaration en ligne. Pour ce faire, l'administration espagnole a mis à disposition une plateforme dénommée *Cl@ve*, commune à l'ensemble des maternités, afin d'y entrer toutes les informations nécessaires à la délivrance du certificat de

naissance. Une fois l'inscription réalisée, le registre civil envoie ce dernier aux parents afin qu'ils puissent réaliser toutes leurs démarches administratives futures pour leur enfant.

Avec cette centralisation des procédures de naissance dans les maternités, les hôpitaux s'apparentent désormais à un guichet unique pour le citoyen, réduisant la charge administrative des nouveaux parents. Les canaux administratifs traditionnels sont remplacés par une procédure automatisée, et la « charge » administrative se déplace de l'utilisateur vers l'administration.

Un travail de collaboration

L'ANDES est un exemple de réforme obtenue grâce à une collaboration efficace entre différentes entités de l'administration publique, tant nationales que régionales³, ainsi que de partenariat réussi avec le secteur privé.

La mise en œuvre du projet s'est accompagnée d'un profond changement normatif en amont. La loi du 13 juillet 2015 notamment qui validait le dispositif permettant la dématérialisation des déclarations de naissance et de décès devait en effet entrer en vigueur le 15 octobre 2015, soit un délai de cinq mois pour rendre le dispositif opérationnel. Pour permettre un développement dans ces délais contraints, le ministère de la Justice a sollicité le ministère des Finances et des administrations publiques et mobilisé le service ACCEDA afin d'utiliser des infrastructures déjà existantes (outil pour la conception des formulaires, fonctionnalité de génération d'une preuve de soumission de la demande, etc.).

Les coûts et les délais pour offrir un service à haute valeur ajoutée pour les citoyens sont ainsi demeurés limités, alors même que des développements spécifiques ont néanmoins été nécessaires pour rendre cette démarche accessible dans les hôpitaux privés. Afin de sensibiliser le plus en amont possible au projet, les acteurs amenés à mettre en place le dispositif – les hôpitaux publics et privés – ont été enrôlés dans la démarche dès les premières phases pilotes de conception du service. Le ministère de la Justice a dans le même temps assuré un travail de pédagogie auprès des agents des registres d'état civil et des juges pour bien faire accepter la réforme. Il s'est ensuite appuyé sur une forte implication de ses services informatiques chargés d'assister chaque hôpital dans la mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle procédure dématérialisée. Enfin, le projet ANDES a largement été médiatisé auprès des usagers du service public afin d'en garantir une utilisation immédiate.

Conclusion

Le gouvernement espagnol a réussi en quelques mois à modifier les usages relatifs aux déclarations de naissances, que ce soit dans le monde hospitalier ou auprès des parents. Cela a été rendu possible grâce à l'utilisation de ressources déjà présentes au sein de l'administration, à une collaboration poussée entre les différentes parties prenantes et à un accompagnement personnalisé de chaque hôpital dans la mise en place effective du projet. Celui-ci a permis au ministère de la Justice d'avancer vers une modernisation de ses processus administratifs par le biais d'une dématérialisation des démarches, endossée par l'administration plutôt que par

l'utilisateur. Forte de ce succès, l'administration espagnole a depuis cherché à lancer un deuxième volet du projet portant sur l'enregistrement des décès. Le déploiement ne rencontre néanmoins pas la même réussite, notamment car il échoue à gérer les décès survenus en dehors des hôpitaux et doit composer avec la présence d'autres acteurs tels que des opérateurs funéraires ayant du mal à intégrer le même système d'information dans leurs activités. Là où le premier volet d'ANDES semblait avoir aligné les acteurs sur des pratiques communes, l'échec relatif du deuxième témoigne de difficultés persistantes pour produire un service personnalisé.

Anne Cheramy est responsable de la section « pilotage et coordination » à la Direction de l'information légale et administrative (DILA)

³ Le ministère de la Justice et la gestion du registre d'état civil relèvent de l'administration centrale, tandis que les administrations régionales ont en charge les questions de santé.

L'œil du chercheur présente des résumés d'articles publiés dans des revues scientifiques consacrées à l'action publique, des thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique et des colloques à venir.

Revue des articles

Temps, famille, discriminations professionnelles

Brigitte Grésy, secrétaire générale du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Article paru dans la revue *Pouvoirs* - 2020/2 (n° 173), pages 75 à 87 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2020-2-page-75.htm>



Le thème

L'article entend revenir sur une norme qui semble imposée à tous et à toutes depuis l'enfance, celle du travail, reposant sur un usage du temps déséquilibré entre les femmes et les hommes, avec les disparités qui lui sont associées. Le triangle travail, parents, enfants reste un impensé dans le monde du travail. Il est souvent sanctionné pour les femmes et fortement déconseillé pour les hommes. La parentalité s'arrête aux portes de l'entreprise. Et pourtant, dans une vie d'homme ou de femme au travail, personne ne peut échapper à l'irruption du privé. La chercheuse montre que la priorisation professionnelle masculine demeure la norme écrasante dans toutes les sociétés. Les femmes sont allées massivement dans l'univers professionnel ; et les hommes sont restés majoritairement à l'orée de la sphère privée. Le double déplacement n'a pas eu lieu.

Les données

Des données statistiques issues d'enquêtes de l'Insee ou bien d'autres articles de recherches sont mobilisées pour rappeler les inégalités qui perdurent dans le monde professionnel (rémunération, poste de direction, appartenance à un conseil d'administration). La suite du propos se tourne vers les politiques publiques qui ont trait aux congés parentaux. L'échec de certains dispositifs qui sont à l'articulation entre le monde professionnel et la sphère privée démontre que la parentalité accentue d'autant plus les inégalités entre les femmes et les hommes.

Les résultats

L'auteure propose un changement de paradigme : celui de la parenté tout au long de la vie. Elle reprend volontairement cette formule qui rappelle l'évolution qu'a connue la politique de formation professionnelle. Ce changement a eu lieu progressivement, et il est censé s'inscrire tout au long

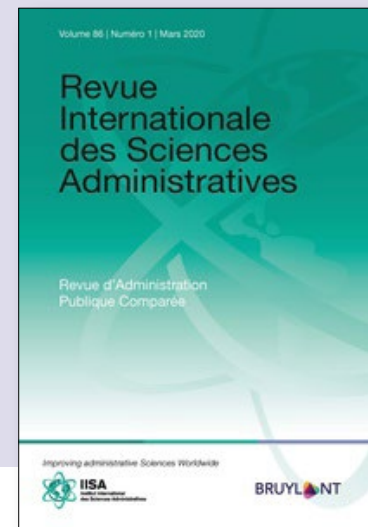
du parcours des professionnels. De même, cette parenté doit pouvoir se concilier avec le travail aussi bien pour les femmes que pour les hommes. Elle ne se limite pas uniquement aux enfants, mais à la parenté tout entière. Cela doit conduire à deux résultats : inciter les pères à participer davantage aux charges domestiques et aux soins familiaux, et valoriser à égalité ce qui relève des domaines dits masculins ou féminins. En plus des congés parentaux, quatre mesures sont proposées pour développer cette pratique chez les hommes : le caractère obligatoire de la mesure, son attrait financier, des quotas réservés pour chacun des parents ou un bonus en cas de prise du congé par le second parent.

La réputation bureaucratique aux yeux des citoyens : analyse des agences fédérales américaines

Danbee Lee, doctorante et assistante d'enseignement à la School of Public Affairs and Administration, Rutgers University-Newark

Gregg G. Van Ryzin, professeur à la School of Public Affairs and Administration, Rutgers University-Newark

Article paru dans la *Revue internationale des sciences administratives* - 2020/1 (Vol. 86), pages 191 à 208 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2020-1-page-191.html>



Le thème

La réputation bureaucratique est un enjeu central dans la relation entre l'administration et les usagers. De nombreuses études ont été consacrées à un niveau macro à la relation entre les organismes publics et les usagers, ainsi qu'aux stratégies pour améliorer la réputation de ces organismes. La tendance a longtemps été de s'appuyer sur des données de substitution pour mesurer la réputation, comme la couverture des agences dans les journaux ou les sites web, en supposant que ces sources correspondent aux opinions du public. Cependant, il reste important d'étudier la réputation bureaucratique telle qu'elle est perçue directement par les citoyens au niveau individuel, en particulier dans le contexte des États-Unis, caractérisés par une population de taille importante et une grande variété d'origines culturelles, de points de vue idéologiques et de contextes géographiques. L'article repose sur une étude exploratoire de la réputation de douze agences fédérales américaines aux yeux des citoyens.

Les données

Dans l'enquête politique menée par le Pew Research Center en octobre 2013, des adultes âgés de 18 ans ou plus, originaires des cinquante États des États-Unis, ont été interrogés par téléphone fixe et portable. Les appels téléphoniques ont été effectués par composition aléatoire de numéros, une méthode d'échantillonnage probabiliste qui donne à tous les numéros de téléphone aux États-Unis une chance connue d'être inclus et contribue ainsi à assurer la couverture et la représentativité. 1 500 répondants ont été comptabilisés. La taille de l'échantillon final est de 1 273, après exclusion des réponses incomplètes. Pour mesurer la réputation, une approche qui se concentre sur une mesure globale de la réputation a été retenue. Elle vise à déterminer « une évaluation collective » de « l'attractivité » de l'organisation.

Les résultats

Les auteurs montrent par cette étude qu'indépendamment des

performances des douze agences fédérales, les opinions des citoyens semblent être fortement influencées par la confiance qu'ils ont déjà dans le gouvernement en général. De plus, l'enquête a montré que l'idéologie politique est un facteur important au moment d'émettre un jugement sur l'administration désignée. Beaucoup d'autres déterminants potentiels, notamment les caractéristiques démographiques, le statut socio-économique et les caractéristiques géographiques, ont un lien relativement faible avec la réputation des bureaucrates. Les auteurs rappellent que cette étude ne porte que sur douze agences fédérales américaines, ce qui rend difficile la généralisation des résultats à d'autres agences fédérales américaines. Ils appellent ainsi à prolonger cette recherche en élargissant le nombre d'agences étudiées.

Enjeux et limites de la Charte de l'environnement face à l'urgence climatique

Christel Cournil, professeure de droit public à Sciences Po Toulouse

Article paru dans la *Revue française de droit constitutionnel* - 2020/2 (n° 122), pages 345 à 368 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-2-page-345.htm>



Le thème

La Charte de l'environnement est au cœur de l'argumentaire des deux requêtes des premiers procès de l'inaction climatique engagés devant le juge administratif (« Affaire Ville de Grande-Synthe » et « Affaire du siècle »). L'auteure s'interroge sur la place de cette charte qui a été intégrée dans le préambule de la Constitution à partir de 2005. L'articulation entre le droit constitutionnel et le changement climatique n'est pas encore aussi développée que dans d'autres spécialités juridiques. Cette contribution a pour ambition de poursuivre un travail déjà entamé, qui consiste à creuser davantage le lien entre la lutte climatique et la Constitution. L'article s'interroge sur les potentialités de la Charte de l'environnement « dessinée » par le constituant de 2005 dont le but principal était, à l'époque, d'élever la protection de l'environnement au plus haut rang de la pyramide des normes.

Les données

Cet article juridique revient sur les débats et le contexte qui ont conduit à l'inscription de la Charte environnementale dans le préambule de la Constitution. L'auteure revient sur la manière dont les premiers requérants ont saisi les juges en proposant une interprétation dynamique de cette charte. L'auteure passe en revue les différentes dispositions adoptées par les pays étrangers et propose un état des lieux des propositions doctrinales pour faire évoluer le droit constitutionnel français.

Les résultats

L'auteure observe que le récent projet de loi constitutionnelle de 2019 reste inabouti face à l'enjeu que soulève le réchauffement climatique. Elle souligne que le choix retenu du terme « favorise » en lieu et place « d'agit » (pour lutter contre le réchauffement) ferme la possibilité à une responsabilité étendue de la part de l'État. Le Conseil d'État s'était

opposé au terme agir – verbe d'action qui aurait fixé « une obligation d'agir à l'État, au niveau national ou international, comme aux pouvoirs publics territoriaux » et conduit à des conséquences importantes et imprévisibles dans l'interprétation qui pourrait en être fait. La Constitution à elle seule ne semble pas être suffisante pour que la responsabilité de l'État soit mise en cause sur le seul fondement de la Charte. Seule une interprétation combinée de la Charte (articles 1^{er} et 3), de l'article 1^{er} de la Constitution et de l'obligation de vigilance découlant de la jurisprudence constitutionnelle peut inciter les juges à s'emparer de l'argument constitutionnel.

Le concours : un levier de transformation de l'institution ? Modalités de recrutement des gardiens de la paix, réformes de la police et politiques de sécurité

Frédéric Gautier, professeur en management industriel et logistique à l'IAE Paris Sorbonne

Article paru dans la revue *Gouvernement et action publique* - 2020/1 (vol. 9), pages 33 à 55 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2020-1.html>



Le thème

Cet article s'intéresse à l'entrée dans la police nationale qui est « contrôlée » : celles et ceux qui prétendent en devenir membres doivent en effet réussir un concours. Cette modalité de recrutement institutionnalisé soumet les candidats à un ensemble d'opérations codifiées destinées à mettre à l'épreuve un certain nombre de compétences et d'aptitudes identifiées, selon des modalités et des critères d'appréciation définis réglementairement. Ceux qui réussissent, parmi l'ensemble des candidats, apparaissent comme les plus conformes au « modèle » que le concours « contribue à définir ». Les concours d'entrée au sein de la police ont évolué dans le temps et peuvent être un des leviers de transformation de l'institution. L'admission de nouvelles recrues peut constituer un levier pour engager l'institution sur la voie de la transformation souhaitée, d'autant plus si les postulants sont choisis pour leur conformité aux attentes qu'une telle transformation implique. Le chercheur s'interroge donc sur le rôle du concours de recrutement dans le processus de transformation d'une institution telle que la police où les agents une fois sur le terrain disposent d'une certaine marge de

manœuvre et d'interprétation, ce qui a une incidence sur l'application des politiques publiques.

Les données

Le chercheur, pour conduire cette étude, s'est appuyé sur un ensemble de textes réglementaires ainsi que sur des sujets d'épreuves et de corrigés, d'instructions aux organisateurs et aux évaluateurs et de notes de service. Cet ensemble d'écrits administratifs lui permet de reconstruire les attentes formelles de l'institution à l'égard des futures recrues et d'en retracer les évolutions. Afin de compléter cette approche, il s'est appuyé sur deux séries d'observations des épreuves orales d'entretien des concours externe et interne de gardien de la paix ; la première a été réalisée en 2008 (25 prestations et délibérations observées, soit 5 jurys différents) et la seconde, dans un autre centre, en 2011 (12 prestations avec 3 jurys différents). Enfin, une douzaine d'entretiens réalisés avec des membres des jurys du concours, choisis pour refléter la diversité des statuts (policiers des différents grades et corps et psychologues), donnent à voir leurs conceptions du « bon candidat » et leurs manières de concevoir leur rôle.

Les résultats

L'ensemble des documents administratifs qui mettent en forme le concours constituent autant de prescriptions impératives, mais ne peuvent déterminer les conduites des recruteurs. Ces derniers disposent toujours d'un pouvoir d'appréciation et tendent à avantager les candidats qui présentent la propriété d'être « plus semblables » à ceux qui sont actuellement en poste, ce qui ne fait que favoriser la reproduction à l'identique de l'institution. Ainsi, alors que le dispositif de recrutement pourrait apparaître comme un levier pour contourner les « résistances » face à la transformation de la police, il n'en est rien, car les membres chargés d'appliquer cette réforme dans le recrutement disposent de suffisamment de marge de manœuvre pour annihiler les effets attendus. Pour l'auteur, engager la police sur la voie d'une mutation par une réforme des modes de sélection n'est, cependant, sans doute pas impossible. Cela suppose d'agir aussi sur les pratiques, voire sur les modalités de sélection des recruteurs eux-mêmes.

Au nom de l'utilisateur : coconcevoir la relation au public dans une mairie

Burcu Özdirlik, ingénieure de recherche à l'UPEM

Frédérique Pallez, professeure en sciences de gestion à Mines ParisTech

Article paru dans la revue *Sciences du design* 2017/1 (n° 5), pages 69 à 84 et accessible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-sciences-du-design-2017-1-page-69.htm>



Le thème

Cet article s'inscrit dans la littérature sur la relation usager et la manière de coconcevoir les services publics avec lui. La multiplication récente d'expériences visant à reconfigurer des services publics à l'aide de techniques issues du design semble répondre à ces injonctions. Les auteurs cherchent à comprendre la manière dont ces nouvelles démarches appréhendent les usagers et contribuent ainsi à construire les publics qui sont les destinataires des services. Ils examinent également les reconfigurations du service ainsi produites et en quoi elles peuvent être qualifiées d'innovations. Ils entendent ainsi montrer que la nature de l'innovation produite et son caractère plus ou moins radical peuvent être mis en relation avec les modes de construction des services publics précédemment évoqués.

Les données

Pour mener leur enquête, les chercheurs ont été conduits à mener une étude de cas approfondie au sein d'une mairie. La thématique de ce cas était la reconfiguration de l'accueil et de

la relation au public. Le projet était porté par l'association La 27^e Région qui se présente comme un « laboratoire pour transformer les politiques publiques » et menait un projet exploratoire sur le thème de l'accueil en mairie d'arrondissement. Pendant trois semaines (réparties sur quatre mois), une équipe pluridisciplinaire de quatre personnes, dénommée « les résidents » (auxquelles se joignent les deux chercheuses), a donc travaillé en immersion au sein d'une mairie d'arrondissement. L'objectif était d'imaginer l'accueil de demain, en s'appuyant sur des approches diverses : analyses ethnographiques, animation d'ateliers avec les agents ou les usagers, prototypage rapide de nouveaux services et tests, etc. Les chercheurs ont donc profité de ce terrain et ont eu recours à des observations, des entretiens et une participation active à la démarche, adoptant ainsi à la fois les méthodes de l'enquête sociologique et de la recherche-intervention.

Les résultats

À l'issue de cette recherche, les auteurs aboutissent à la conclusion que l'appréhension des usagers

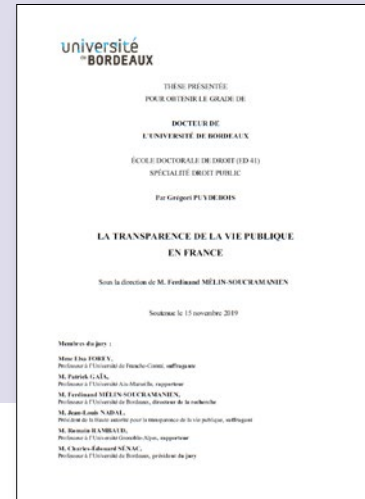
s'effectue à travers des dispositifs qui « parlent » d'eux, qui les évoquent, mais qui, finalement, ne les impliquent pas massivement. En réalité, ce sont plus des situations types d'usages qui sont caractérisées plutôt que l'utilisateur en tant que tel, ce dernier étant au centre de cette méthodologie. Certains des projets suggérés, qui dessinent des situations d'usages innovants, contribuent à reconstruire des catégories nouvelles d'usagers, placés davantage en position de contributeurs et insérés dans des agencements d'acteurs inédits. Cela amène donc à profondément modifier la place et le rôle de l'utilisateur, mais également celle du prestataire de services. Ainsi, l'invocation de la figure de l'utilisateur, qui n'est pas réellement au cœur du processus, permettrait *in fine* de produire une légitimation et certaines innovations.

Revue des thèses

La transparence de la vie publique en France

Thèse de doctorat en droit public soutenue le 15 novembre 2019 par **Grégory Puydebois** dans le cadre de l'École doctorale de droit (Pessac, Girond), en partenariat avec le Centre d'études et de recherches comparatives sur les constitutions, les libertés et l'État (Bordeaux) sous la direction de Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de droit public à l'université de Bordeaux.

Cette thèse est consultable à l'adresse suivante :
<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02463837>



La transparence de la vie publique correspond à un corpus de règles contraignantes visant à renouer la confiance entre les citoyens et les responsables publics. En outre, la notion de transparence se trouve quasi naturellement associée par la doctrine à l'idéal démocratique. L'analyse du droit positif montre que la transparence de la vie publique a élargi significativement le droit de la probité des responsables publics en développant une approche complémentaire de l'arsenal répressif pré-existant. En trente ans, la législation a évolué dans le sens d'une plus grande effectivité. Cependant, l'entière du potentiel démocratique de la transparence s'avère inexploitée.

Initialement restreinte aux questions financières relatives à la compétition électorale et au contrôle du patrimoine des élus, la transparence s'est déployée dans d'autres espaces,

s'appliquant à des objets nouveaux et à un nombre de personnes toujours plus grand. L'auteur estime que la croissance permanente de ces catégories laisse apparaître des difficultés à plusieurs égards. Pour l'autorité de contrôle, elle pose des problèmes d'identification des assujettis et de qualité du contrôle, faute de temps et de moyens suffisants. Du point de vue des citoyens, le dispositif manque de cohérence, car la publication des informations ne dépend pas de critères explicites et pertinents.

Les constructions législatives relatives à la transparence de la vie publique souffrent de défauts et d'insuffisances, en particulier en matière de financement de la vie politique. Les dispositifs mis en place ne permettent pas d'éviter, quand ils ne les provoquent pas, la survenance de nouveaux scandales. Or, pour

le chercheur, ces derniers produisent des effets très négatifs sur la classe politique et les institutions dans leur ensemble. À cet égard, la transparence semble contre-productive, puisqu'elle entraîne des effets contraires aux objectifs fixés par les pouvoirs publics. La thèse conclut que le potentiel démocratique de la transparence reste insuffisamment exploité. La thèse invite à ce que la logique de transparence soit menée jusqu'au bout et qu'une place plus importante soit faite aux citoyens. Dans cette perspective, il serait nécessaire de questionner toute politique de transparence au regard du type d'informations, de leur accessibilité et de leur potentielle utilisation dans un cadre institutionnalisé aux fins de contrôle.

L'objectivation comptable de l'économie nationale : enquête sur la fabrique du PIB et des comptes nationaux français

Thèse de doctorat en sociologie soutenue le 27 novembre 2019 par **Quentin Dufour** dans le cadre de l'École doctorale de Dauphine (Paris), en partenariat avec l'Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales – Paris) et de l'université Paris-Dauphine PSL, sous la direction de Dominique Méda, professeure de sociologie à l'université Paris-Dauphine, et Alexandre Mallard, directeur de recherche du Centre de sociologie des innovations de Mines Paris Tech.

Cette thèse est consultable à l'adresse suivante : <http://www.theses.fr/2019PSLED018>



Fondée sur une enquête ethnographique de neuf mois au sein du département des comptes nationaux de l'Insee, la thèse analyse la fabrique de cette « forme d'objectivité comptable » de l'économie. Au croisement de la sociologie de la quantification, de la sociologie des sciences et de la sociologie de l'activité, elle interroge la manière dont le département des comptes produit et stabilise une connaissance partagée et de référence sur l'économie nationale. La thèse décrit le département comme une organisation structurée autour d'une activité qui, répartie entre différentes équipes, est envisagée comme un travail d'articulation de catégories comptables et de données, principalement issues de l'appareil statistique français. Loin d'un remplissage machinal de tableaux comptables, l'activité comptable témoigne d'une véritable intervention sur les données, pour les apparier au cadre comptable : l'identification, la collecte, la mise au format, la totalisation, l'arbitrage, la stabilisation, la mise en récit, les itérations sont autant d'opérations déployées qui participent de la prise de consistance d'une représentation de l'économie.

Cette thèse porte sur la fabrication des comptes nationaux dont l'indicateur du PIB constitue la représentation de l'économie nationale la plus partagée et la plus légitime. Fabriqués en France au sein d'une entité ministérielle — le département des comptes nationaux de l'Insee —, ils véhiculent une conception de l'économie évolutive et globale. Une fois rendus publics, ils sont marqués par une forme d'objectivité comptable : pour la majorité de ses usagers, et en dépit de nombreuses critiques, la représentation comptable de l'économie est appréhendée comme un objet solide et indiscutable, une connaissance de référence sur la réalité macroéconomique. Le chercheur interroge donc la façon dont les membres du département des comptes nationaux produisent l'objectivité comptable caractéristique de la représentation de l'économie nationale. Selon quelles exigences fabriquent-ils une connaissance économique solide qui fait référence ?

La méthodologie utilisée pour l'étude du processus de production des comptes nationaux se fonde sur une enquête ethnographique de

neuf mois, au sein du département des comptes nationaux de l'Insee. Mené entre 2015 et 2016, le terrain a débuté par deux semaines de formation dispensées par les membres du département des comptes aux nouvelles recrues. Le chercheur a ensuite réalisé des séries d'entretiens auprès des comptables nationaux, ainsi que des observations de situations de travail et de réunions. Cela a également été l'occasion de collecter des documents internes à l'organisation. L'économie nationale telle qu'elle est connue au travers des comptes nationaux (c'est-à-dire comme un ensemble de productions exprimé en monnaie, qui évolue dans le temps) doit être produite pas à pas au cours de l'activité comptable. Loin d'un travail machinal et anodin, l'activité décrite dans les différents chapitres de cette thèse autour des catégories comptables et des données participe directement de la prise de consistance d'une représentation de l'économie nationale. Ce faisant, la thèse montre également que l'économie comme objet global et évolutif est un mode d'existence possible de l'économie, qui entre en concurrence avec d'autres.

L'exemplarité comme management public : Le Plan Administration exemplaire

Thèse de doctorat en sciences de gestion soutenue le 16 décembre 2019 par **Malick Ndiaye** dans le cadre de l'École doctorale Abbé-Grégoire (Paris), en partenariat avec le Laboratoire interdisciplinaire de recherche en sciences de l'action (Paris), sous la direction d'Yvon Pesqueux, professeur de sciences de gestion au Cnam et de Pascale de Rozario, enseignante chercheuse au Laboratoire interdisciplinaire de sociologie économique du CNRS.

Cette thèse est consultable à l'adresse suivante :
<http://www.theses.fr/2019CNAM1277>



La politique publique d'exemplarité est la déclinaison du développement durable dans les organisations publiques. Elle s'inscrit dans une dynamique de réflexion internationale puis européenne sur la « responsabilité » des organisations publiques en matière de développement durable. Au niveau français, cette réflexion aboutit à l'élaboration de la démarche Administration exemplaire appelée aussi, de manière générique, *État exemplaire*. L'analyse de l'auteur porte sur les administrations publiques centrales et sur leur exemplarité en matière de développement durable. L'auteur interroge notamment les interprétations du développement durable des organisations publiques ainsi que les paradoxes et les questionnements de sa mise en œuvre opérationnelle. La volonté d'observer les rhétoriques exemplaires et de comprendre ce qu'elles peuvent signifier pour une

organisation publique l'amène à en questionner le contenu : « C'est quoi l'exemplarité pour une organisation publique – en réseau ? » S'agit-il de bureaucratie webérienne ? S'agit-il de nouvelle gestion publique ? S'agit-il d'une transformation organisationnelle qui tend vers une organisation publique émergente ?

Cette thèse exploratoire mobilise les champs de la bureaucratie et de la post-bureaucratie afin de décrypter la politique publique française d'exemplarité en matière de développement durable et d'analyser ses effets sur l'organisation publique et le management public. L'auteur s'appuie pour cela sur une revue de littérature sur la gouvernance du développement durable complétée par un travail d'archives mobilisant divers corpus sur l'état du développement durable et les engagements juridiques internationaux, européens et français. Il s'appuie également sur

différents éléments de littérature en management publique, de rapports institutionnels et de rapports d'experts afin d'effectuer une première théorisation de la gouvernance du développement durable.

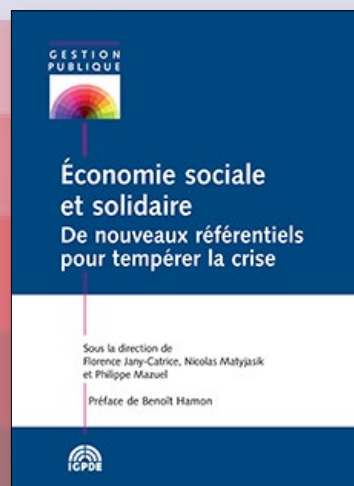
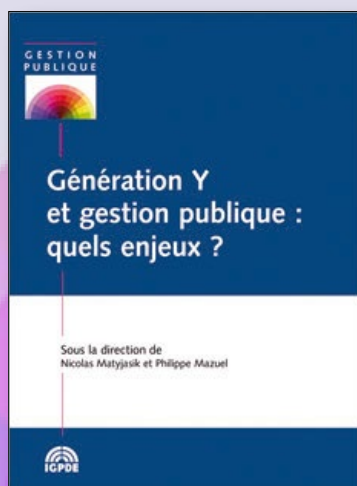
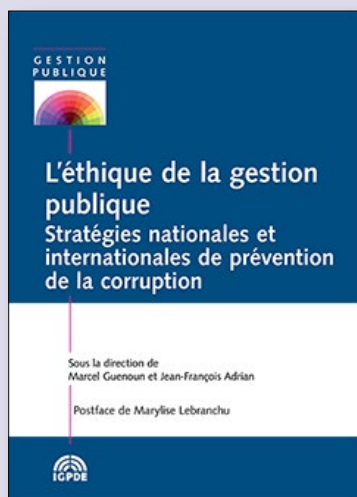
L'auteur constate qu'en réalité, l'exemplarité induit des organisations publiques qui ne s'inscrivent pas toujours dans un paradigme particulier. Elles existent sous la forme de systèmes « hybrides », dont les caractéristiques des différents paradigmes bureaucratiques, post-bureaucratiques se chevauchent et décrivent un mix entre des connaissances organisationnelles et une gouvernance éclatée qui n'est ni celle de la centralisation webérienne ni celle de la focalisation autour du « volontarisme managérial » au centre de la logique du modèle d'organisation post-bureaucratique.

Gestion publique

Collection

La collection *Gestion publique* de l'IGPDE comporte des ouvrages relatifs à la modernisation de l'action publique. La majorité des titres sont également en accès libre sur la plateforme OpenEdition Books à l'adresse suivante :

<https://books.openedition.org/igpde/77>






recherche.igpde@finances.gouv.fr


[@Igpde_Gp](https://twitter.com/Igpde_Gp)


youtube.com/igpde