



HAL
open science

Le contrôle des temps et des délais dans les services communaux

François Meyssonier, Caroline Tahar

► **To cite this version:**

François Meyssonier, Caroline Tahar. Le contrôle des temps et des délais dans les services communaux. Comptabilités, économie et société, May 2011, Montpellier, France. pp.cd-rom. hal-00650556

HAL Id: hal-00650556

<https://hal.science/hal-00650556>

Submitted on 10 Dec 2011

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

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

LE CONTROLE DES TEMPS ET DES DELAIS DANS LES SERVICES COMMUNAUX

François MEYSSONNIER

Professeur des Universités

IEMN – IAE

LEMNA (Université de Nantes)

Courriel : francois.meyssonnier@univ-nantes.fr

Caroline TAHAR

Professeur Agrégé – Doctorante

Université de Nantes

LEMNA (Université de Nantes)

Courriel : caroline.tahar@univ-nantes.fr

Résumé :

L'étude de la gestion des temps et des délais dans les services communaux de deux mairies françaises innovantes permet de mettre en évidence les activités qui peuvent être pilotées avec les concepts et les outils classiques du contrôle de gestion des services et les activités plus spécifiquement liées au caractère public pour lesquelles le transfert instrumental en provenance des entreprises privées est moins convainquant.

Mots Clés :

Contrôle de gestion, services, mairies, temps, délais.

Abstract:

The study of delivery and waiting times management in public services of two innovative municipal corporations reveals which activities could be driven with classical concepts and tools of services management control and specific public activities for which instrumental transfer from private firms is not so convincing.

Keys Words:

Management control, services, municipal corporations, delivery time, waiting time.

Introduction

Historiquement, les nouveautés principales en matière de contrôle de gestion, au niveau des méthodes comme des outils, qu'elles proviennent du monde professionnel (c'est le cas le plus fréquent) ou qu'elles se développent à partir des propositions des chercheurs académiques (souvent en connexion étroite bien évidemment avec des entreprises innovantes comme terrain ou comme partenaires de recherche) ont principalement concerné les grandes entreprises industrielles. C'est vrai depuis la rationalisation de la gestion du début du 20^{ème} siècle (autour du ROI, des budgets, des premières comptabilités analytiques industrielles, de l'optimisation des stocks, de la standardisation des processus de travail, de la mise en place de systèmes d'intéressement, etc.) jusqu'aux propositions plus récentes (méthode ABC/ABM, *balanced scorecard*, TD-ABC, etc..) en passant par le « moment japonais » des années 80 focalisé sur les opérations productives (*target costing*, *kaizen costing*, qualité totale, zéro stocks, etc.). Le contrôle de gestion dans ses méthodes et ses outils est fondamentalement marqué par l'empreinte de la production de masse industrielle.

Il y a un consensus actuellement parmi les chercheurs en contrôle de gestion sur la nécessité de développer les recherches dans deux types d'organisations longtemps négligées : les entreprises de service privées et les organisations sans but lucratif. Comme l'indique Chenhall (2003, p. 130) : « *There is a need for more research (en contrôle de gestion) into services and not-for-profit organizations as these entities become increasingly important within most economies.* ». Cette remarque est fondamentalement assez naturelle : aujourd'hui en France les services marchands représentent presque la moitié des emplois de l'économie, les services administrés un gros quart alors que l'industrie, l'agriculture et le bâtiment réunis ne représentent plus qu'un petit quart des emplois. L'économie d'aujourd'hui étant fondamentalement une économie de services, il est indispensable de s'intéresser aux pratiques et enjeux de cet univers serviciel.

Le contrôle de gestion des activités de service est globalement très méconnu. Pourtant si on examine les choses avec plus d'attention, on constate une grande différence de niveau de développement de l'instrumentation de gestion du contrôle à l'intérieur des services. Les outils et méthodes du contrôle de gestion, surtout dans sa dimension locale de contrôle des opérations et de la relation avec le client, sont fortement développés dans les entreprises de service privées. Par contre l'outillage de gestion est moins présent dans le secteur public et l'économie sociale.

En schématisant un peu on pourrait dire qu'il y a dans le secteur privé des services aux particuliers un « réservoir » d'outils et de pratiques spécifiques et très efficaces en contrôle de gestion opérationnel : évaluation de l'efficacité des unités des réseaux internes par la méthode de programmation linéaire *DEA* ; *benchmarking* des meilleures pratiques puis standardisation des processus productifs par le *blue print* ; gestion des temps et des délais en recourant à un vaste éventail de techniques articulées ; écrémage et déplacement de la demande par le *yield management* puis détermination des capacités installées nécessaires et des façons de les gérer optimales ; mesure de la qualité perçue des opérations et de la relation pour le client avec l'outil *servqual* ; mise en place du *balanced scorecard* pour mettre sous tension l'entreprise de service (cf. à ce propos la synthèse de Meyssonier, 2011).

A l'inverse, le secteur non lucratif des services (organisations publiques, associations, coopératives, etc.) est entré plus récemment dans une démarche de rationalisation de sa gestion : ce n'est qu'à partir de 2001 qu'on a commencé à quitter la logique de gestion des

ressources pour passer à une logique de prestation de service en mettant la recherche de l'efficacité au service de l'utilisateur au cœur de la gestion (influence indubitable du *New Public Management*). Dans la période actuelle de difficultés économiques, la mise en place d'un véritable contrôle de gestion, moderne et adapté, est une nécessité : là se trouve la « nouvelle frontière » de mise en œuvre sur le terrain des méthodes et outils du contrôle de gestion. Le secteur, parfois dénommé « quaternaire », qui regroupe les organisations de service souvent non marchandes ou non guidées par la recherche du profit dans l'éducation et la culture, la santé, les services publics locaux, etc. est dans une phase majeure de rationalisation de gestion. En France, les hôpitaux ont commencé, les universités amorcent leur processus et les mairies s'y préparent. Il y a là un champ immense d'expérimentation et d'innovation en matière de contrôle de gestion.

Les références classiques dans les démarches de modernisation de la gestion des organisations publiques sont liées en général à la spécificité « management public » dans ses dimensions stratégique-politiques (parce que les outils financiers globaux classiques du contrôle de gestion des entreprises privées sont peu transférables aux organisations publiques dont la finalité première n'est pas la recherche d'une rentabilité des capitaux investis). Mais il nous semble que l'on a, pour ces organisations complexes et pluralistes, au moins autant d'enseignements à tirer et de transférabilité à réaliser à partir du contrôle de gestion des activités de service dans sa dimension opérationnelle (outils de contrôle des opérations et des relations sur le terrain). C'est d'ailleurs une dimension centrale du *New Public Management*. La « nouvelle frontière » constitué par le vaste chantier de rationalisation des organisations publiques ou non lucratives pourrait s'enrichir des apports du « réservoir » des outils dédiés et locaux propres aux entreprises de service du secteur privé. Plutôt que de se focaliser sur la spécificité « publique » qui à notre sens n'est pertinente qu'au niveau de la conception et du pilotage stratégique des politiques publiques (Meyssonnier, 1997), on pourrait privilégier une démarche modeste d'apprentissage au niveau opérationnel en transférant et en adaptant les outils du contrôle de gestion des entreprises de service aux organisations publiques. On ouvrirait ainsi la voie à une transformation de la gestion des entités publiques ou associatives non exclusivement par une réforme au sommet et globale (par en haut) mais aussi grâce à une expérimentation dans des unités pilotes dans un phénomène d'extension (par en bas) des outils de gestion et des comportements professionnels en vigueur dans les entreprises de service du secteur privé (voir à ce propos Sainsaulieu, 1991).

L'objet de notre recherche est la dimension temporelle du contrôle de gestion dans les services publics. Si au cœur du contrôle de gestion opérationnel, on trouve la gestion conjointe du triplet coûts-qualité-délais, dans les activités de service la dimension des temps et des délais est particulièrement importante. Nous allons donc présenter un travail de recherche sur la gestion de la temporalité dans les services communaux de proximité. Dans une première partie nous soulignerons l'importance des temps et des délais dans la gestion du secteur public local. Nous étudierons d'abord les différentes facettes de la temporalité dans les services publics de proximité et nous présenterons la démarche des bureaux des temps dans les mairies (1.1.), en contrepoint nous ferons une revue de la littérature sur la gestion des délais dans les services privés (1.2.) et nous présenterons la problématique, la méthodologie et les terrains de notre étude (1.3.). Dans une deuxième partie, nous analyserons les pratiques de contrôle opérationnel des temps dans deux mairies innovantes. Nous étudierons successivement les activités administratives des mairies (2.1.), les prestations de service au public (2.2.) et les relations avec les habitants (2.3.). Dans la troisième et dernière partie, nous ferons une analyse comparée de ces pratiques. Nous analyserons d'abord les modes de gestion

de la durée des processus (3.1.) puis ensuite les formes du contrôle des délais (3.2.) pour effectuer enfin une classification des tâches dans les processus serviciels des mairies (3.3.).

1. Les temps et les délais au cœur de la gestion des services publics de proximité

1.1. La prise en compte de la temporalité dans les villes

Libérer du temps pour les citoyens, usagers des services publics, est un objectif essentiel dans nos sociétés modernes (Zarifian, 2008). Le temps contraint des formalités administratives et le temps perdu des procédures bureaucratiques liées aux prestations communales doivent être réduits au maximum : c'est un coût pour la société et pour les individus (Jeannot, 2001). La seule limite est quand la relation de service entre le personnel de contact et l'utilisateur est susceptible d'apporter, surtout dans sa composante relationnelle d'aide et d'accompagnement une satisfaction particulière (qui peut se mesurer) à l'utilisateur. Dans les démarches de modernisation des administrations publiques certains pays ont mis l'accent sur les *outputs* administratifs comme la Nouvelle-Zélande, d'autres sur les *outcomes* pour les citoyens comme les Etats-Unis (Varone, 2001). Pour la gestion de la temporalité, ceci peut amener à se focaliser sur les indicateurs de temps moyens de délivrance des prestations des services public chez l'offreur (*outputs*) ou bien à mesurer le gain temporel obtenu par des populations cibles d'utilisateurs (*outcomes*). Le temps libéré par l'amélioration des délais dans la délivrance des prestations publiques contraintes peut en effet être restitué à l'utilisateur qui peut alors en faire l'usage qu'il souhaite, par exemple en consommant des services publics communaux où il va trouver du temps créateur de valeur pour lui : garde d'enfants sur la durée, temps de distraction et d'acquisition de connaissances en médiathèque, temps des activités physiques dans les structures sportives de la commune, etc.

Un vaste mouvement de réflexion et d'action a vu le jour dans les villes ces dernières années autour de cette question des temps. En effet, le développement de l'économie des services (Gadrey, 2003) a des conséquences sur les rythmes de travail des salariés qui assurent les prestations de service (Puech et Boulin, 2007). Certaines activités, comme le gardiennage ou l'entretien des locaux commerciaux et administratifs s'effectuent souvent pendant l'absence des bénéficiaires donc en horaires décalés. Mais pour de nombreux services, comme la prestation est souvent co-construite avec le client, les personnels de *front office* des organisations de service doivent travailler quand les autres consomment ou se divertissent. De plus en plus de personnes travaillent donc avec des horaires atypiques, éclatés ou inversés par rapport aux rythmes traditionnels de travail. Il y a une désynchronisation des modes de vie, une accélération des tâches à réaliser avec une sensation de manque de temps particulièrement importante pour les femmes mères de famille, qu'elles soient cadres ou salariées élevant seules leurs enfants dans les grandes villes. Ceci impose une adaptation à ce nouveau rythme des villes de la part des services publics de proximité (Jeannot, 2001 ; Junter, 2009).

A la suite d'un vaste mouvement social à l'initiative d'associations de femmes, l'Italie a montré la voie d'une prise en compte de la gestion de la temporalité dans les villes. Une loi sur l'autonomie locale a donné en 1990 aux mairies le pouvoir de coordonner les horaires des commerces et des services publics afin de répondre aux attentes des usagers (Bonfiglioli, 1997 ; Vendramin et Valenduc, 2005). Cette politique s'est généralisée en Europe et a donné naissance à la mise en place de « bureaux des temps » dans de nombreuses mairies. En France le mouvement a été initié par des villes comme Poitiers, Rennes, Paris ou Lyon et s'est étendu

à la suite d'un rapport parlementaire élaboré par Edmond Hervé en 2001 : « Le temps des villes » (Hervé, 2001).

Ces bureaux des temps étaient d'abord centrés sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture ainsi que sur la minimisation des durées des déplacements urbains. La population cible initiale était essentiellement celle des femmes mères de famille. La perspective de départ s'est élargie à une vision plus globale de l'amélioration du service à l'utilisateur. Ainsi par exemple actuellement la première adjointe à la mairie de Poitiers est déléguée conjointement à la modernisation administrative, l'administration générale, l'accueil du public et l'agence des temps alors que l'adjoint en charge du bureau des temps à la mairie de Paris a aussi la responsabilité de la qualité des services publics et de l'accueil des usagers.

Dans la prolongation des réflexions provoquées par la mise en place de la LOLF dans l'administration publique centrale, le rapport parlementaire « Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs » (Cornut-Gentille, 2010) insiste sur l'importance de la temporalité. Il relève le mécontentement des usagers des services publics face à la difficulté et à la lenteur à identifier le bon interlocuteur administratif ou devant les temps d'attente avant d'être reçu par le personnel compétent et les délais de traitement des dossiers qui sont jugés trop longs. Le rapport insiste sur les parcours des usagers qui doivent être raccourcis et préconise la mise en place d'indicateurs temporels dans les administrations. Dans les mairies ceci a souvent conduit à développer les « guichets uniques » multi-fonctions qui permettent de réduire les temps de déplacement des usagers et de rationaliser les moyens des mairies (Achddou, 2009).

Dans la pratique, quand il s'agit de gérer les temps et les délais des services publics de proximité, dans la gestion concrète et locale des opérations et de la relation avec les usagers, les mairies rejoignent des préoccupations bien connues des entreprises de service du secteur privé (Tahar, 2011).

1.2. La gestion des délais dans les services

Dans le secteur des services marchands, des concepts, des méthodes et des outils de gestion des délais ont été largement développés. Ils peuvent contribuer à éclairer les pistes d'action qui s'ouvrent en matière de gestion des temps et des délais dans les services communaux.

Les activités de service sont définies génériquement par leurs quatre caractéristiques fondamentales : le caractère immatériel, la faible standardisation, la production et la consommation simultanées, le stockage impossible. La question de la temporalité est essentielle dans la gestion des services privés : le problème des pointes d'activité (« coup de feu ») et des files d'attente (« queues ») est consubstantiel à la gestion opérationnelle des activités de service. Le non stockage est en effet à la source de tous les problèmes inhérents aux services en raison du difficile ajustement d'une capacité de production limitée et d'une demande variable et pas toujours prévisible. La gestion conjointe des coûts, de la qualité et des délais est, dans les services comme dans l'industrie, au cœur du contrôle opérationnel des activités, mais dans les services, la dimension temporelle est vraiment importante.

Le temps est un concept polysémique. C'est un *input* (ressource consommée pour l'entreprise), un *output* (temps de la production pour l'entreprise), un *outcome* (temps que cela prend au client). Il y a le temps spécifique que la prestation prend à l'entreprise, le temps nécessaire à l'ensemble des partenaires associés qui participent à l'élaboration du service, le

temps d'attente du client. C'est une ressource consommée (temps des hommes et des moyens mobilisés) mais aussi une production fournie (prestation assurée pendant une durée). C'est un coût (rémunération des *inputs* sur la durée d'utilisation) mais aussi parfois un revenu (quand on facture l'*output* à la durée). Le temps est un élément de non qualité, facteur de destruction de valeur pour le client (quand il s'agit d'un temps d'attente ou d'une durée trop longue dans la délivrance de la prestation) mais aussi facteur de qualité perçue, contribuant à créer de la valeur pour le client (quand le personnel de contact gère les opérations et la relation conformément et même au delà des anticipations des clients).

Le management des services a développé toute une série d'outils (Meyssonnier, 2008) pour agir sur la demande (*yield management*), optimiser l'utilisation des capacités (en mettant à contribution le client), réduire la durée des processus productif (développement de la flexibilité ou des économies d'échelle durant le *delivery time*) et gérer les files d'attente (action diverses sur le *waiting time*). Certains de ces outils de la gestion privée des services sont transférables au secteur public mais d'autres non.

Le *yield management* est un outil emblématique des activités de service (Crandall et Markland, 1996). Il permet d'agir sur la demande par la tarification : en pratiquant des prix plus élevés aux périodes de forte affluence on déplace une partie de la demande vers des périodes moins fréquentées d'une part et, en parallèle à cet écrémage de la clientèle, on maximise la recette aux périodes de pointe (Weatherford et Bodily, 1992 ; Capiez, 2003). Cette démarche, est très courante dans les transports, l'hôtellerie, les locations de voitures ... et parfois est même combinée avec des pratiques de *surbooking* soigneusement calibrées. Le *yield management* est fondé sur une évaluation de l'élasticité de la demande par rapport au prix et l'usage de nombreux outils statistiques afin d'optimiser la grille tarifaire et de bien déterminer les périodes concernées par cette politique de prix différenciée. Cette démarche est très bien adaptée quand les coûts fixes sont élevés, les coûts variables faibles et l'offre de service assez homogène (Kimes et Chase, 1998). Cette gestion des revenus et de la demande est limitée dans les services publics communaux où de nombreuses prestations ne sont pas facturées et où l'égalité de l'accès de tous à la prestation publique est un principe fondateur. Les actions de déplacement de la demande ne peuvent donc se fonder exclusivement sur des actions en matière de prix. Mais on peut déjà changer les habitudes des usagers en indiquant les périodes d'affluence où les temps d'attente seront longs et les périodes où le traitement des demandes des usagers pourra se faire tout de suite ou avec une attente réduite. Cette pratique d'affichage des périodes favorables (en vert), assez chargées (en orange) ou très chargées (en rouge) est maintenant courante dans beaucoup de services publics (comme La Poste). C'est donc sur la localisation dans le temps de la prestation réalisée que l'on joue ici.

Quand on ne peut pas déplacer la demande, il faut gérer au mieux les capacités (Klassen et Roehleder, 2001). On va donc se retrouver dans une situation où on va devoir gérer des pointes d'activité avec des ressources limitées. On sait que dans les services la prestation de service est coréalisée par l'offreur (l'entreprise de service) et le bénéficiaire (le client). Selon la nature de l'activité et le *business model*, la zone d'interface entre le personnel de front line et la clientèle est assez importante (*high contact services*) ou faible (*low contact services*). Une façon d'agir plus rapidement dans la délivrance de l'offre est de déplacer la limite entre ce qui est fait par le client et ce qui est fait par l'utilisateur. Dans cette combinaison des tâches respectives des uns et des autres, beaucoup d'agencements sont possibles. Par exemple dans la distribution on a tous les cas : le e-commerce intégral où le client se contente de commander de chez lui avec parfois même ses listes de courses familiales pré enregistrées (assortiment, livraison et éventuellement rangement faits par l'entreprise chez le client) ; le

cas opposé du *hard discount* où l'entreprise fait le moins possible (produits exposés dans des cartons dans le magasin, choix limité, prix bas ... et le client prend en charge une large part des étapes classiques de la distribution en composant son assortiment, scannant les produits et les payant en caisse, les transportant dans ses propres sacs, etc.) ; le cas où le client fait son choix en magasin et est livré directement chez lui dans les 2h qui suivent (pratique maintenant généralisée des supermarchés des centres villes) ou, à l'inverse, le cas où il commande par internet et vient prendre son assortiment de produits en fin de journée en quittant son travail (supermarchés avec activité *drive*). La chaîne de valeur est donc le lieu de toutes les combinaisons possibles dans le découpage entre les activités réalisées par l'entreprise et celles réalisées par le client. Dans les services publics de proximité on peut diminuer les tâches à accomplir, surtout en période de pointe, en fournissant des informations ou requérant des documents à l'avance par internet (tâche déléguée à l'utilisateur avant même son arrivée dans l'antenne de terrain), en demandant à l'utilisateur, une fois qu'il est dans les locaux publics de faire une partie du travail, en remplissant des documents ou formulaires distribués à l'entrée ou disponibles à un endroit visible ou encore en mettant à disposition des automates permettant de réaliser une partie ou la totalité de la prestation en *self service* (voir à ce propos Meuter *et alii*, 2000). Fondamentalement, ici le temps requis de l'offreur de service est réduit car c'est le temps de l'utilisateur qui est mis à contribution.

Quand la délégation des tâches au demandeur trouve ses limites, on peut aussi faire en sorte que le temps nécessaire pour délivrer la prestation soit le plus limité possible. Dans le réseau interne des unités de terrain dépendant de l'entreprise de service, on peut identifier les unités plus productives par la méthode de programmation linéaire DEA, on met en évidence les processus les plus efficaces par une démarche de *benchmarking*, enfin on standardise les meilleures pratiques en décrivant et généralisant les modes de délivrance de l'offre par des logigrammes appelés *blue print* (Sasser *et alii*, 1978 ; Schostack, 1992). Ceci est particulièrement efficace quand l'offre de service est homogène ou relève de grandes catégories de prestations identifiables et stables ce qui est le cas de beaucoup de services publics rendus par les collectivités locales. On peut alors, dans les services publics comme dans les entreprises privées, décomposer les tâches successives de la chaîne de valeur, mesurer les temps, fixer des standards, calibrer les équipes, assurer la productivité, mesurer l'efficacité. La traçabilité est alors assurée tout au long du *delivery time*. Il faut d'ailleurs noter que ceci peut passer dans certains cas par le développement de la polyvalence et de la flexibilité du personnel de contact (ce qui est relativement prévisible et classique) mais dans d'autres cas peut se traduire au contraire par la spécialisation et les économies d'échelle (comme quand on tombe sur un standard téléphonique automatisé où le client s'oriente lui-même en composant des numéros successifs jusqu'à arriver au spécialiste pointu capable de répondre à sa demande précise). On peut aussi mobiliser les personnels d'encadrement immédiat sur le terrain en renfort quand les queues commencent à se former : le *middle management* passant ainsi en soutien direct du personnel de contact en cas de nécessité. Diverses quantifications des temps de réponse et d'action des entreprises de service sont possibles (Klassen, Russel et Christman, 1998). On peut même calculer les coûts des prestations en prenant les temps comme base de mesure comme dans la méthode *Time Driven – Activity Based Costing* (TD-ABC) promue par Kaplan et Anderson (2008). Dans la phase de coréalisation du service, on consomme simultanément du temps du personnel de contact et du temps du client. La Socialisation Organisationnelle du Client (SOC) est très importante (Goudarzi et Eiglier, 2006) lors de cette phase. La satisfaction du client dépendra pour beaucoup non seulement du temps que l'organisation prestataire de services consacrerà à gérer les opérations (qui doit être toujours réduit) mais aussi à gérer la relation (que l'on ne souhaite pas toujours le plus court possible).

Enfin il y a les cas où on ne peut éviter les temps d'attente. Dans ces cas il existe toute une série de techniques visant à diminuer la perception négative de la clientèle (Maister, 2001). La prise en compte des délais par les consommateurs est un élément décisif de la qualité perçue et donc de leur satisfaction (Bitran, Ferrer et Rocha e Oliveira, 2008). On peut informer les clients des raisons et de la durée prévisible de l'attente ce qui diminue le mécontentement. On peut distribuer des tickets avec des numéros indiquant l'ordre de passage ce qui permet au client de faire autre chose en attendant sur place ou à proximité (on transforme le temps mort en temps disponible). On peut diminuer la perception négative du temps perdu en faisant des queues étroites et en serpent (toujours en mouvement), en mettant en place des miroirs ou des écrans vidéo, en diffusant de la musique d'ambiance, etc. Le client ne prête pas toujours attention aux variations dans le niveau de performance de l'offreur (y compris dans sa dimension temporelle) pour peu qu'on se situe dans sa « zone de tolérance » (Johnston, 1995). Une synthèse des travaux de recherche sur la gestion des files d'attente et les délais perçus par les clients a été effectuée par Durrande-Moreau (1999). Dans ces moments de temps d'attente, il faut agir sur tous les éléments liés à la perception subjective de la durée pour réduire la gêne pour le consommateur et qu'il soit le client d'une entreprise de services du secteur privé ou l'utilisateur d'un service public ne change finalement pas grand chose.

Nous pouvons maintenant expliciter notre question de recherche, définir notre méthode d'analyse et présenter les cas que nous allons analyser dans la deuxième partie.

1.3. Problématique, méthodologie et terrains de l'étude

Notre problématique porte sur l'étude des modes de gestion et de contrôle des temps et des délais dans les services publics communaux. Il s'agit d'identifier les spécificités de la gestion temporelle dans les services publics de proximité, de voir les techniques et les outils employés, les méthodes mises en œuvre pour contrôler les opérations et la relation. Nous souhaitons :

- faire une typologie des situations de service dans les mairies en fonction des contraintes de gestion temporelle ;
- identifier les solutions organisationnelles et les dispositifs techniques mis en œuvre dans ces différentes situations ;
- caractériser les concepts ou instruments de gestion activés ;
- voir s'ils sont identiques, comparables ou fondamentalement différents des éléments utilisés dans la gestion privée des services marchands.

Une recherche de terrain a été réalisée au cours de l'année 2010 dans deux communes innovante en matière de gestion du temps et de modernisation des services aux usagers : les villes de N. et de P. très souvent citées à ce titre dans les revues professionnelles du milieu comme La Gazette des Communes. Les caractéristiques des villes, les périmètres des mairies et les moyens mobilisés sont donnés dans le tableau 1 page suivante.

Les modalités de l'enquête dans chacune des mairies ont été les suivantes : collecte systématique de l'ensemble des documents internes relatifs de près ou de loin à l'organisation temporelle de l'offre de service de la mairie ; recherche approfondie sur la qualité du service et la gestion des temps et des délais dans les services de proximité ; entretiens semi-directifs avec les responsables administratifs (9 à P., 10 à N.) et l'élue en charge des relations avec les usagers ; observation non-participante du fonctionnement de l'accueil en mairie centrale et

dans les mairies annexes (ainsi que dans les locaux de la plateforme téléphonique dans le cas de N.) et dans plusieurs équipements municipaux.

Tableau 1 :

Description des terrains de l'étude

| | Ville de P. | Ville de N. |
|--|--|---|
| Caractéristiques de la ville | <p>Ville de l'Ouest 90 000 habitants</p> <p>Centre d'une agglomération de 12 communes et de 140 000 habitants</p> <p>Emploi : 10% dans industrie et construction 43% dans services et commerces 47% dans administrations</p> | <p>Ville du Grand Ouest 300 000 habitants</p> <p>Centre d'une agglomération de 24 communes et de 600 000 habitants</p> <p>Emploi : 11% dans industrie et construction 53% dans services et commerces 36% dans administrations</p> |
| Périmètre de la mairie | <p>46 écoles scolarisant 6000 enfants 14 structures de la petite enfance</p> <p>1 médiathèque centre + 4 médiathèques de quartier</p> <p>5 piscines + 1 patinoire</p> <p>1 mairie centrale et 5 mairies de quartier</p> | <p>120 écoles scolarisant 17 000 enfants 24 structures d'accueil de la petite enfance</p> <p>1 médiathèque centre + 2 médiathèques et 4 bibliothèques de quartier</p> <p>6 piscines + 1 patinoire</p> <p>1 mairie centrale et 11 mairies annexes 1 plateforme téléphonique gérant 1 100 appels quotidiens</p> |
| Moyens mobilisés (chiffres de 2009) | <p>2 500 emplois municipaux ETP</p> <p>Charges de fonctionnement : 110 000 K€ Investissements annuels : 50 000 K€</p> | <p>4 500 emplois municipaux ETP</p> <p>Charges de fonctionnement : 350 000 K€ Investissements annuels : 170 000 K€</p> |

Comme la clause générale de compétence prévoit que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* », les activités municipales sont très variées. Du fait de cette généralité et de la perpétuelle évolution de l'offre en fonction des besoins des habitants, il n'existe pas d'énumération limitative des interventions de la commune et des prestations municipales. Notre étude nous a permis de construire une typologie distinguant dans les mairies trois grandes catégories de prestations de services à destination de l'usager : les activités purement administratives, les prestations de service au public, les relations multi dimensionnelles avec les habitants. Nous allons maintenant les examiner successivement.

2. Modélisation de trois activités emblématiques

2.1. Les activités purement administratives des mairies

Certaines des activités purement administratives des mairies proviennent des attributions du maire en sa qualité d'agent de l'Etat (état civil, élections ...), d'autres sont issues des compétences expressément attribuées à la commune par un texte de loi (inscriptions à l'école primaire, urbanisme, etc.). En effet, la commune est à la fois une circonscription administrative pour la gestion de certains services de l'Etat et une collectivité territoriale décentralisée. Ces activités doivent être assumées directement par la mairie sans faire appel à un prestataire extérieur par le biais d'un contrat ou d'une délégation de service public. Nous en avons étudié quatre dans chacune des villes : d'une part la délivrance d'actes d'état civil et les inscriptions scolaires qui peuvent être réalisées en temps réel, d'autre part l'établissement de papiers d'identité (carte nationale d'identité et passeport) et la délivrance de permis de construire qui sont effectués en temps différé. Nous allons présenter ici plus spécifiquement le cas de l'établissement d'un passeport. Les mairies et les services de l'Etat interviennent dans la délivrance de cette prestation, mais nous ne nous intéresserons qu'aux opérations gérées par les services municipaux. Alors qu'une des préoccupations actuelles des services publics est de réduire le parcours de l'utilisateur, la création de passeports biométriques a eu comme effet d'allonger les temps d'attente. De nombreuses villes cherchent donc à modifier leur organisation pour réduire les délais.

Dans la ville de P., une personne qui veut faire établir un passeport doit de se présenter au service état civil de la mairie, patiente éventuellement dans une salle d'attente avant d'être reçue par l'agent. Elle fournit les documents (justificatif de domicile, ancien passeport ou carte nationale d'identité, timbre fiscal et éventuellement deux photos) et remplit le formulaire. L'agent relève les empreintes digitales du demandeur à l'aide de la station de recueil de données, réalise une photographie du visage de l'utilisateur s'il n'en a pas apporté (ou si celles qu'il a apportées ne conviennent pas) et saisit informatiquement les informations. L'agent informe l'utilisateur du délai de traitement communiqué par la préfecture (en général trois semaines). Les informations sont envoyées à la préfecture. Lorsque le passeport est prêt, il est expédié à la mairie. Dès réception, les agents scannent le code barre du lot de passeports. Cela déclenche l'envoi d'un SMS informant l'utilisateur de l'arrivée de son passeport. Celui-ci doit se rendre à la mairie, il présente une pièce d'identité, ses empreintes sont relevées pour une nouvelle vérification. Il signe son passeport devant l'agent et rend l'ancien le cas échéant.

De son côté, la ville de N. a choisi de mettre en place un double système : il est possible de faire une demande de passeport sans rendez-vous dans les mairies annexes ou avec rendez-vous en mairie centrale. Le rendez-vous est pris directement auprès des agents d'accueil en mairie centrale ou, plus fréquemment, en appelant le service d'accueil téléphonique Allo Ville. Les plannings sont gérés directement par ces agents d'accueil. Lors de la prise de rendez-vous, les agents communiquent à l'utilisateur les pièces à apporter et proposent de leur fournir (ou de leur envoyer) le formulaire. Ils informent l'utilisateur de la possibilité d'apporter ses propres photos, dans le cas contraire elles seront réalisées par l'agent au guichet moyennant une majoration du coût. Lorsque l'utilisateur se présente à son rendez-vous, l'agent traite sa demande de la même manière qu'à la ville de P. La suite du processus est inchangée à une exception près : l'utilisateur peut téléphoner à Allo Ville pour vérifier si son passeport est bien arrivé en mairie, l'agent de l'accueil téléphonique consulte alors le logiciel métier et renseigne directement l'utilisateur. Nous présentons ci après, dans le tableau 2, le logigramme (*blue print*) de ce processus dans la ville de N.

Tableau 2 :
Blue Print du processus opérationnel « Passeport »
avec gestion des flux en amont (prise de rendez-vous) à la mairie de N.

| Axe du temps → | | PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 | PHASE 6 |
|---------------------|---|--|--|--|--|---|---|
| CONTEXTE | Eléments physiques de support | | Hall d'accueil | Bureaux, ordinateurs, station biométrique | | Hall d'accueil Salle d'attente avec brochures Gestionnaire de files d'attente | Bureaux, ordinateurs, station biométrique |
| | Standards temporels | Durée moyenne : 2 mn | Durée moyenne : 0 mn | Durée moyenne : 20 mn | Durée moyenne : 15 jours | Durée moyenne : 8 mn | Durée moyenne : 5 mn |
| | Scripts détaillés | Accueil : oui | Accueil : oui | Enregistrement : oui | | | Délivrance : oui |
| USAGER | Ligne d'interaction externe | <u>Obtention d'information au téléphone</u> <u>Prise du rendez-vous</u> | Présentation à l'accueil, puis au service formalités administratives | Passage au bureau Présentation des justificatifs Relevé d'empreintes, prise de photo (éventuellement) Règlement par timbre fiscal | | Présentation à l'accueil, puis au service formalités administratives Prise d'un ticket | Présentation du récépissé, relevé d'empreintes, signature du passeport Retrait du nouveau passeport et restitution de l'ancien passeport |
| | Actions visibles du personnel de contact | Accueil, informations sur les pièces à produire et sur l'ensemble de la démarche | Accueil et indication du numéro du guichet | Vérification des documents* Relevé d'empreintes Prise de photo) Délivrance d'un récépissé Annonce du délai de délivrance | | | Recherche du dossier Relevé d'empreintes pour vérification Remise du passeport Récupération de l'ancien passeport |
| FRONT OFFICE | Ligne de visibilité | | | | | | |
| | Actions invisibles du personnel de contact | Gestion du standard Gestion des dossiers Envoi des documents Prise de rendez-vous | Consultation du logiciel métier | Finalisation et envoi du dossier à la préfecture | | | Vérification du dossier* |
| BACKOFFICE | Ligne d'interaction interne | | | | | | |
| | Action du personnel de support | | | Transfert du dossier à la préfecture | Confection du passeport (centre national) Transfert et réception en mairie Envoi SMS à l'utilisateur | | |
| | Supports techniques et informationnels | Standard automatisé Base de connaissances Logiciel de gestion de rendez-vous | | Système d'information administratif | Système d'information administratif Système technique de production | | Système d'information administratif |

Avec « * » pour signaler les points critiques du processus ; avec « ___ » pour signaler les tâches qui diffèrent à N. par rapport à P.

2.2. Les prestations communales de service au public

Bien qu'elles ne relèvent pas des prérogatives essentielles de la commune, ces activités communales répondent aux besoins des usagers dans le domaine du social, des loisirs sportifs ou culturels, de l'enfance ... Elles sont, pour la plupart, proposées en référence à la clause générale de compétence de la commune et peuvent être plus ou moins développées selon les mairies. En effet, « *le conseil municipal dispose du pouvoir de créer tout service public qui apparaît nécessaire aux élus pour satisfaire l'intérêt public communal tel qu'ils le conçoivent sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences d'une autre personne publique, de ne porter atteinte ni à la laïcité, ni, sans raison, à la liberté du commerce et de l'industrie* » (Lachaume, 1997). Leur mode de gestion peut varier. L'exécution du service public peut être assurée en régie directe ou par un établissement public communal. Elle peut également être confiée à un prestataire par le biais d'une délégation de service public. Certaines de ces prestations font l'objet d'une délégation à l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) auquel la commune appartient, notamment celles liées aux équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Si elles sont souvent payantes, elles peuvent parfois faire l'objet de tarifs modulés en fonction des ressources de l'utilisateur voire être gratuites dans certaines villes. Nous en avons étudié quatre dans chacune des villes : la gestion de deux équipements de loisirs (une médiathèque et une piscine) et de deux activités liées à l'enfance, la petite enfance (multi accueil) et les prestations périscolaires (restauration et étude).

Nous allons décrire maintenant le cas du prêt en médiathèque. Dans la ville de P. comme dans la ville de N., la médiathèque n'est pas constituée d'un établissement unique, il s'agit d'un réseau qui comprend plusieurs équipements répartis sur le territoire communal dont l'un, plus important, est considéré comme central. Il est possible d'emprunter un document dans n'importe lequel des différents sites. De plus, ces deux villes ont choisi de mettre en place des automates de prêt, sans toutefois complètement abandonner le système manuel (il est également possible de faire enregistrer son emprunt par des agents). L'utilisation de l'automate est très simple : après avoir glissé sa carte sous le faisceau lumineux, l'utilisateur pose le premier document emprunté sur la zone dédiée, l'automate lit l'étiquette d'identification, puis l'opération est renouvelée avec le document suivant. Une fois que tous les documents ont été saisis, l'utilisateur presse un bouton pour achever son opération. Un ticket est alors délivré. Il récapitule les informations liées à l'opération : la date, le nom de l'utilisateur, les documents empruntés et la date de retour. Il peut également permettre de communiquer des informations sur les manifestations liées à la médiathèque. Contrairement à d'autres villes, P. et N. n'ont pas encore automatisé les retours, mais elles y réfléchissent. Actuellement, les documents restitués doivent simplement être déposés au guichet et un agent se charge de l'opération. En dehors des horaires d'ouverture, il est possible de les glisser dans une boîte de retour, ils seront ensuite traités par le personnel. L'installation des automates de prêt a impliqué le passage à une nouvelle technologie, dite RFID (*Radio Frequency IDentification*). Elle a nécessité de poser en amont des « étiquettes intelligentes » sur tous les documents. Ces étiquettes font aussi office d'antivol et contiennent des informations permettant de réaliser des inventaires rapides dans les rayonnages. Cette technologie se développe dans de nombreuses villes car, en plus de permettre à l'utilisateur de gagner du temps, elle en libère aussi pour le personnel de contact. Il peut ainsi se consacrer à d'autres tâches telles que l'accueil et le conseil. A N., une nouvelle médiathèque va bientôt ouvrir et le prêt y sera entièrement automatisé. Elle devrait permettre aux responsables du réseau de juger si ce mode d'organisation doit être étendu à l'ensemble des équipements. Nous présentons ci après, dans le tableau 3, le *blue print* de la prestation de service de la médiathèque à N.

Tableau 3 :

Blue Print du processus opérationnel « Emprunt et restitution de documents en médiathèque » avec technologie et implication du client (automates) à N.

| | | <i>Axe du temps</i> → | PHASE 0 | PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 |
|---------------------|---|-----------------------|---|---|---|---|---|
| CONTEXTE | Eléments physiques de support | | Ordinateur personnel (à domicile) | Documents, Guichet de retour | Rayonnages, Catalogue informatisé sur place, en ligne | Documents, Carte d'abonné, Antennes RFID Aucun | Documents, Guichet de retour |
| | Standards temporels | | Aucun | Aucun | Aucun | Procédure guidée par l'écran de l'automate | Aucun |
| | Scripts détaillés | | Non | Non | Non | | Non |
| USAGER | | | Consultation de son compte lecteur (pour connaître les documents à rapporter) | Restitution des documents dont la durée du prêt est expirée | Sélection des documents intéressants | Enregistrement du prêt et sortie des documents | Restitution des documents |
| | <i>Ligne d'interaction externe</i> | | | | | | |
| FRONT OFFICE | Actions visibles du personnel de contact | | | Enregistrement du retour | Conseil possible (réservation d'un document non disponible, éventuellement) | Aide si problème | Enregistrement du retour |
| | <i>Ligne de visibilité</i> | | | | | | |
| | Actions invisibles du personnel de contact | | | | | | |
| | <i>Ligne d'interaction interne</i> | | | | | | |
| BACK OFFICE | Action du personnel de support | | | Remise des documents sur les rayons | | | Remise des documents sur les rayons Envoi vers d'autres sites (éventuellement) |
| | Supports techniques et informationnels | | Portail internet de la médiathèque | Lecteur optique Système d'information administratif | Catalogue informatisé sur place et en ligne, Logiciel métier | Automate de prêt, étiquettes RFID, ticket récapitulatif | Lecteur optique Système d'information administratif |

2.3. Les relations avec les habitants

Depuis quelques années, les efforts réalisés par de nombreuses villes pour améliorer la gestion des échanges avec leurs usagers, que ce soit au niveau de l'accueil ou du traitement des mails et des courriers postaux, ont fait des relations avec les habitants des prestations communales à part entière. La professionnalisation des agents d'accueil, l'établissement de chartes d'accueil et d'engagements de services confirment l'émergence de cette nouvelle catégorie. Nous avons donc identifié quatre activités que nous avons étudiées dans les villes de P. et de N. : l'accueil physique des usagers ou au téléphone (en temps réel), les réponses aux courriers postaux et aux mails (en temps différé).

Nous allons présenter ici l'exemple de l'accueil téléphonique dans les deux villes étudiées. Pour les usagers, l'instauration de ce système est une véritable source d'économie de temps car il leur permet d'obtenir le renseignement souhaité rapidement et sans se déplacer. Les usagers sont mis en contact rapidement avec le correspondant ou le service souhaité, sans les renvoyer d'un poste à l'autre en évitant les « sonneries dans le vide ». De plus, un véritable accueil téléphonique de premier niveau permet de désengorger les autres services en renseignant directement l'utilisateur sans nécessité de transférer l'appel.

Consciente de l'importance de l'accueil téléphonique, la ville de P. a pourtant encore un simple standard téléphonique qui se limite à transférer les appels aux services municipaux. Depuis quelques années, elle a également mis en place un numéro de téléphone spécifique qui permet à toute personne de signaler une anomalie sur l'espace public. Comme nous nous intéressons aux demandes généralistes des usagers, nous nous limiterons au standard. Celui-ci est très classique, l'utilisateur compose le numéro de la mairie. Il est accueilli par l'agent qui lui demande l'objet de son appel. L'appel est ensuite transféré dans le service concerné.

La ville de N. a fait le choix de mettre en place un véritable service d'accueil de premier niveau dénommé Allo Ville. Il permet de répondre directement à toute demande classique concernant la vie municipale. Les communications ne sont transférées dans les services qu'en cas de question très spécifique. Lorsqu'un usager compose le numéro d'Allo Ville, un agent décroche en moins de trois sonneries, l'accueille et lui demande l'objet de son appel. L'agent consulte sa base de connaissances ou un logiciel métier et apporte la réponse à la demande de l'utilisateur. Il dispose également de fiches de procédure réalisées par le personnel d'encadrement et d'une documentation papier. Dans certains cas, il doit réaliser d'autres tâches pendant la communication (prendre un rendez-vous) ou après (envoi de documentation). S'il ne parvient pas à répondre à la demande, il transfère l'appel au service concerné et doit s'assurer que l'appel aboutit. Une fois la communication terminée, un système de « *wrap up* » empêche l'agent de prendre un nouvel appel. Ce temps de garde entre deux appels lui permet de qualifier la demande traitée et de renseigner l'application métier. En cas de pointes d'activité, le téléconseiller peut forcer le système et prendre une communication, il réalisera le traitement post-appel lorsque l'activité sera moindre. Le service étant organisé en centre d'appel, un outil de supervision relié à un bandeau lumineux et à chacun des postes permet le suivi des appels en temps réel et la réalisation de statistiques très précises concernant le temps moyen de sonnerie, d'attente et de traitement, la durée de la communication, le nombre d'appels (par jour, par heure et par poste). Ces données permettent de prévoir des renforts afin de respecter l'objectif de réponse en trois sonneries maximum. Le processus à la ville de N. est décrit dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 :

**Blue Print du processus opérationnel « Accueil téléphonique »
avec traitement de premier niveau à N.**

| | | <i>Axe du temps</i> → | PHASE 0 | PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
|---------------------|---|--|--|---|---|---|---|----------------------|
| CONTEXTE | Eléments physiques de support | | | Plateau téléphonique | Plateau téléphonique | Plateau téléphonique | Plateau téléphonique | Plateau téléphonique |
| | Standards temporels | Décrochage avant la 3 ^{ème} sonnerie, moins de 10" | Aucun | Aucun | Aucun | Aucun | Aucun | 15 secondes |
| | Scripts détaillés | Non | Oui | Non | Oui | Oui | Oui | Non |
| USAGER | <i>Ligne d'interaction externe</i> | | Composition du numéro | Formulation de la demande | Attente de la réponse | Obtention du renseignement Prise de rendez-vous (éventuelle) | Conclusion de l'appel | |
| | Actions « audibles » du personnel de contact | | Accueil Reformulation éventuelle de la question | Accompagnement de la recherche | Traitement de 1 ^{er} niveau Réponse à la question Prise de rendez-vous si besoin Transfert de l'appel si besoin | Prise de congé | | |
| FRONT OFFICE | <i>Ligne de visibilité</i> | | | | | | | |
| | Actions invisibles du personnel de contact | | | Recherche de la réponse à la question posée | Consultation supports techniques, Inscription du rendez-vous (éventuellement) | | Traitement post-appel Qualification de la demande traitée Envoi de documents (éventuellement) | |
| BACK OFFICE | <i>Ligne d'interaction interne</i> | | | | | | | |
| | Action du personnel de support | | | | | | | |
| | Supports techniques | Outil de supervision connecté à chacun des postes et relié à un bandeau lumineux | Outil de supervision connecté à chacun des postes et relié à un bandeau lumineux | Standard téléphonique, Base de connaissances Planning des rendez-vous Logiciel métier, accès en consultation | Standard téléphonique Base de connaissances Planning des rendez-vous Logiciel métier, accès en consultation | | Système de « wrap up » Outil de supervision | |

3. Analyse comparée des pratiques opérationnelles de gestion des temps

3.1. La gestion de la durée des processus dans les services communaux

L'étude des prestations municipales nous a permis d'identifier plusieurs voies empruntées par les services communaux pour réduire la durée des processus. L'accueil joue toujours un rôle important dans cette démarche. Nous présenterons la manière dont le service d'accueil téléphonique de premier niveau s'organise pour gérer les périodes de pointes. Puis nous nous intéresserons à la mise en place de rendez-vous pour réduire la durée de l'attente de l'utilisateur.

Bien qu'il soit souvent dévalorisé, l'accueil permet de réduire la durée des opérations des services. Au sein des médiathèques, les agents qui y travaillent réalisent les inscriptions et doivent expliquer le fonctionnement de l'équipement. Ils forment l'utilisateur qui pourra ainsi profiter efficacement de l'offre du réseau et utiliser les automates de prêt. Cela lui permettra de trouver le document recherché et de réaliser les formalités d'emprunt plus rapidement, ce qui s'avère « *très utile le samedi et le mercredi où il peut y avoir des queues importantes, surtout en période de rentrée scolaire* » selon la directrice adjointe de la médiathèque de la ville de N. Elle a mis en place une organisation où tous les agents « *passent à l'accueil* », de plus ils vont tous recevoir une formation spécifique dans ce domaine. Si dans les petites médiathèques, cette polyvalence existe depuis toujours, c'est une véritable « *révolution* » au niveau de l'équipement central selon elle. Quant au service Allo Ville, il est un service d'accueil, les agents qui y travaillent en sont des spécialistes. L'information dont ils disposent leur est fournie par les deux documentalistes de la cellule « *gestion de l'information* », rattachée au service communication. L'utilisateur qui appelle ce numéro unique d'information accède directement à une personne capable de répondre immédiatement à sa demande dans la plupart des cas. Si le gain de temps est évident pour l'utilisateur, cet accueil de premier niveau permet aussi d'économiser du temps dans les services. En effet, le responsable du service état civil de P. estime que « *les appels transférés dans les services engendrent des interruptions incessantes dans le travail des agents et donc du temps perdu* » dans leur travail quotidien face à des usagers mécontents « *qui eux ont pris la peine de se déplacer* ». A N., les agents du service Formalités administratives le disent clairement « *heureusement qu'Allo Ville est là, ça nous libère du temps* ».

Selon la responsable adjointe d'Allo Ville, le service est « *bien dimensionné* » pour gérer le quotidien, mais il peut y avoir des périodes de pointes, souvent liées à « *de l'évènement* » comme par exemple la venue d'une troupe de spectacle de rue ou l'organisation du service minimum d'accueil lors de mouvements de grève importants dans les écoles. En général, les tâches liées au traitement post-appel sont réalisées en flux continu après chaque communication durant le « *wrap up* ». Ce système empêche le téléconseiller de prendre un appel juste après la fin de sa communication pendant quinze secondes. Ce temps de garde entre deux appels doit lui permettre de qualifier la demande et éventuellement préparer un envoi de documents ou renseigner une base de données. En cas d'afflux d'appels, il peut « *forcer le wrap up* » pour prendre en charge une communication, les traitements post-appel seront réalisés lorsque l'activité sera moindre. Lorsqu'une forte augmentation de l'activité est prévue, il est fait appel à des « *renforts* » afin de « *tenir l'objectif des trois sonneries* ». Il s'agit de télé-conseillers intérimaires mis à disposition pour une entreprise spécialisée en centre d'appel. Selon la responsable de plateau, « *ils sont très bons techniquement sur la prise d'appel* » et « *travaillent habituellement pour des banques* ». « *Ils aiment beaucoup travailler ici* » car selon elle les conditions de travail sont agréables, « *l'encadrement est plus souple* »,

« ils autogèrent leurs pauses en fonction du bandeau de supervision ». Mais surtout, « le travail est peu répétitif », « les demandes sont très variées », « c'est un vrai travail de contact » où « on peut faire durer la conversation avec la personne qui appelle ».

La programmation de rendez-vous peut être un autre moyen de gérer les pointes d'activité. C'est la solution qui a été choisie par la directrice des relations aux usagers et la responsable du service prestations administratives pour l'établissement des passeports en mairie centrale. En effet, la mise en circulation du passeport biométrique a engendré des files d'attente très importantes du fait de la nouveauté, d'une procédure un peu plus longue et d'un nombre insuffisant de stations de recueil de données (« cinq stations pour dix-huit postes »). Selon la responsable du service prestations administratives, le service était « submergé », « des gens ont fait plus de deux heures d'attente », « certains ont même été invités à revenir après avoir beaucoup attendu ». Malgré l'accord des élus et des agents, cette décision n'a pas été facile à prendre par les deux responsables, elles ont « beaucoup tergiversé » car pour elles il s'agissait d'une « prestation comme une autre ». Elles percevaient la nécessité de prendre rendez-vous comme « une contrainte pour l'utilisateur », alors que la volonté est de « faciliter et simplifier le parcours de l'utilisateur ». C'est pour cette raison qu'elles ont choisi de laisser le choix avec un double système : en mairie centrale, il est nécessaire de prendre rendez-vous pour un passeport, mais pas dans les mairies annexes. Finalement, les responsables ont été surpris de constater que les usagers sont satisfaits et « ne se plaignent pas d'un mode de fonctionnement qu'ils rencontrent quand ils doivent aller chez le médecin ou chez le coiffeur ».

3.2. Le contrôle des délais dans les services communaux

Les entretiens que nous avons eus avec les différents responsables administratifs des deux villes nous ont confirmé la nécessité de disposer d'indicateurs et de tableaux de bord réguliers pour contrôler les délais dans les services communaux. Parfois, il n'existe pas d'indicateurs temporels, dans d'autres cas, il existe des indicateurs temporels pertinents, enfin, pour certaines prestations, il existe des indicateurs temporels qui ne sont pas entièrement satisfaisants. Les indicateurs de temps, les marqueurs, sont dans certains cas des délais de délivrance de la prestation de service (*outputs* mesurés au niveau du service communal) et dans d'autres cas des délais constatés par les usagers avec une valorisation différente suivant le temps d'accès au service communal, le moment de la journée, le laps de temps entre la formulation initiale de la demande et sa réalisation ultime (*outcomes* mesurés au niveau du bénéficiaire).

Pour l'une des trois prestations étudiées dans les deux communes, il n'existe pas encore d'indicateur temporels, il s'agit du prêt en médiathèque. En effet, les statistiques sont nombreuses mais elles concernent uniquement l'activité globale. Il s'agit par exemple du nombre d'abonnés, de documents empruntés, de relances envoyées. Malgré une attente qui peut être longue à certaines périodes de l'année, il n'existe aucun indicateur sur la durée d'attente à l'accueil (pour les inscriptions et les renouvellements) ou aux bornes de retraits automatisées ni d'indicateur sur la durée de délivrance avant la mise à disposition d'un document réservé. Pourtant, les responsables des médiathèques sont bien conscients de la nécessité d'intégrer la notion du temps dans leurs tableaux de bord. Des enquêtes qualitatives auprès des usagers ont en effet mis en évidence des durées de délivrance de documents réservés qui peuvent être très longues et très mal perçues par les abonnés. Comme il n'existe actuellement aucun indicateur sur la durée (moyenne et maximale) qui s'écoule entre une réservation et la mise à disposition du document, les responsables des médiathèques s'appuient sur un indicateur lié à l'origine de l'attente, il s'agit du nombre de réservations sur

un même document. Pour réduire le délai de délivrance, il est alors nécessaire de redimensionner l'offre en achetant des exemplaires supplémentaires du document qui fait l'objet d'un nombre important de réservations. En général, à partir de cinq réservations par exemplaire, une nouvelle unité est achetée et mise en circulation, ce qui réduit le délai de délivrance pour l'utilisateur.

Mais dans d'autres cas, il existe bien des indicateurs temporels pertinents. Pour l'établissement et le retrait des passeports, ils concernent la durée de l'attente (uniquement pour les retraits à N. où la demande de passeport fait l'objet d'une prise de rendez-vous), la durée de « *traitement réel* » (de dix-huit à vingt-deux minutes face à l'utilisateur), le délai de traitement annoncé par la Préfecture (en général trois semaines), le délai réel de traitement par la Préfecture (environ dix jours). Au sein d'Allo Ville, parmi les quatre indicateurs qui figurent sur le tableau de bord quotidien remonté à la Direction, un seul s'intéresse au temps. Il concerne la qualité de service, c'est-à-dire la proportion d'appels pris en moins de trois sonneries (moins de dix secondes). L'objectif de 90% est régulièrement atteint, toute baisse pourrait être le signe d'un problème de « *dimensionnement* » (sous-effectif). D'autres indicateurs temporels ne figurent pas sur le tableau de bord mais sont utilisés au quotidien par la coordinatrice de plateau. Ils concernent principalement la durée d'attente et la durée de la communication par tranche d'un quart d'heure et peuvent se décliner par agent. Ils sont issus de l'outil de supervision informatique. Ils permettent un suivi très fin de l'activité du service et une grande réactivité. C'est grâce à ces données et aux informations sur la répartition des appels sur la journée que les plannings de travail ont été définis et sont régulièrement ajustés, la responsable du service parle du « *positionnement de l'effectif* ». Enfin, une augmentation généralisée de la durée de la communication est en général le signe de l'apparition d'une demande nouvelle, pour laquelle il faudra réaliser une fiche à intégrer dans la base de connaissances.

Si une attention importante est prêtée aux indicateurs temporels dans certains services, ils peuvent ne pas être toujours pertinents. A Allo Ville, la durée de la communication (et le nombre d'appels pris par un agent) est « *regardée* » afin de mieux comprendre l'activité, mais aucun objectif n'est fixé en la matière. En effet, selon les responsables administratifs, « *il faut répondre le mieux possible* », il n'y a donc vis-à-vis des téléconseillers « *pas d'attente en termes de durée de communication* ». L'objectif est que « *que la demande de l'utilisateur soit satisfaite* » même si la recherche peut prendre du temps, la réponse n'étant pas accessible directement, soit parce que la demande est nouvelle, soit parce qu'elle ne concerne pas directement la ville. De plus, il est parfois « *nécessaire de faire durer la conversation* » en reformulant la demande, en demandant des précisions à l'utilisateur ou en s'assurant qu'il n'y a pas une demande annexe qui pourrait être satisfaite en même temps (« *creuser la demande* », « *apporter plus de valeur ajoutée* »). Le temps est alors source de valeur pour l'utilisateur. Le cas des « *nouveaux habitants* » est bien représentatif de cette volonté. Les agents sont invités à créer du lien social en souhaitant la bienvenue à l'appelant et en mettant de la convivialité dans leur réponse. De plus, il ne s'agit pas pour les agents de simplement répondre à la demande initialement formulée, ils doivent s'assurer que le nouvel arrivant dispose bien de l'ensemble des informations relatives à sa situation, même celles qu'il n'a pas demandées explicitement.

3.3. Nature différente des tâches dans les processus serviciels des mairies

Il existe certaines tâches qui incarnent les politiques publiques dans le contact avec les habitants-citoyens-usagers. Dans ces tâches de coréalisation d'une activité, impliquant l'employé communal et le bénéficiaire, la gestion de la relation globale est plus importante que la concrétisation d'opérations locales. En général à ce moment le temps n'est plus seulement un *input*, un coût que l'on doit réduire mais aussi fondamentalement un *output*, un moment de création de valeur pour le bénéficiaire. Le temps n'est plus seulement un délai qu'il faut contrôler, réguler et réduire mais aussi parfois une durée qu'il faut valoriser, organiser et développer. L'objectif ne doit plus être de contrôler les opérations (focalisation sur la régulation des comportements et des performances) mais de développer l'autonomie du personnel de contact dans la relation avec les usagers (focalisation sur la gestion des compétences et l'accroissement des savoirs faire) comme le montre le tableau 5 ci-après.

Tableau 5 :

Comparaison des types de tâches dans les processus serviciels des mairies

| | Tâches opérationnelles classiques | Tâches relationnelles spécifiques au service public |
|-------------------------------|--|---|
| Temps | Coût | Valeur créée |
| Objectif | Réduction quantitative | Valorisation qualitative |
| Organisation de la prestation | Développement de l'automatisation et des technologies de <i>self-service</i> | Coproduction du service exclusivement en <i>front-office</i> |
| Type de gestion | Sous-traitance ou concession possibles | Incarnation de l'intérêt général du secteur public |
| Modes de pilotage | Instrumentation généralisée + <i>reporting</i> | Gestion de l'autonomie et des compétences |
| Leviers de performance | Contrôle de Gestion (CG) | <i>Knowledge Management (KM)</i> |
| Exemples | 1) Photographie pour le processus « passeport » 2) Enregistrement sur un automate des entrées et sorties de documents en « médiathèque » 3) Orientation des appels vers les destinataires dans le processus « accueil téléphonique » | 1) Aide aux personnes en difficulté dans le processus « passeport » 2) Conseils aux nouveaux usagers pour le processus « médiathèque » 3) Informations exhaustives dans le processus « accueil téléphonique » |

Le travail de cartographie des activités et des processus dans une logique de type ABC/ABM et avec des outils comme les *blue prints* est indispensable et ouvre la voie à une identification de la nature de différentes tâches et à la mise en œuvre d'une politique différenciée de rationalisation de la gestion, tournée vers les gains de productivité et le contrôle des temps pour la plupart des activités mais prenant en compte la nature spécifiques de certaines activités qui nécessitent un pilotage plus souple axé sur le développement des capacités d'autonomie et l'accumulation des compétences du personnel de contact qui incarne les choix stratégiques publics.

Conclusion

La gestion des temps et des délais est au cœur des préoccupations des villes. Les services publics de proximité font de plus en plus de la variable temporelle (et de la notion d'accessibilité) une priorité dans les relations avec les usagers. Des activités de service emblématiques de la diversité des prestations offertes par les services communaux ont été étudiées dans deux communes françaises innovantes. A partir de l'analyse du déroulement temporel des prestations, modélisé sous la forme de *blue prints*, diverses situations de gestion ont été présentées recourant de façon plus ou moins importante à la programmation de la demande, aux technologies de self-service ou avec des organisations différentes du traitement des opérations et de la relation avec l'utilisateur. L'analyse comparée entre les deux mairies étudiées et entre des prestations de natures différentes a permis de mettre en évidence les points communs et les différences avec les concepts et outils du contrôle de gestion opérationnel des activités de service tels qu'on les observe dans les entreprises privées de services marchands. Il apparaît que la plupart des notions fondamentales et des instruments classiques de gestion des services sont utilisables, parfois avec quelques adaptations, dans les services publics de proximité. Il nous semble donc qu'il y a là, conformément aux préconisations du *New Public Management*, une voie importante ouverte pour la modernisation et la rationalisation de la gestion des administrations et des organisations publiques. Mais ceci ne s'applique pas à l'ensemble des tâches des processus serviciels municipaux comme nous l'avons également mis en évidence. Dans certains cas, quand le temps n'est plus essentiellement un coût mais incarne la valeur de la prestation pour l'utilisateur, l'autonomie du personnel de contact doit être préservée et l'adaptation fine aux attentes de l'utilisateur limite le contrôle d'exécution.

Ainsi pour une même demande de service à la commune plusieurs chaînes de valeur pourront cohabiter, adaptées aux différents publics :

- un service en ligne directement activé par l'utilisateur et régulé par la technologie sans que le personnel de contact n'ait à intervenir (e-services via le site internet communal) pour une part croissante de la population ;
- une prestation de service rendue en temps réduit dans les antennes de la mairie (établissements de service public ou mairies annexes) par le personnel de contact avec co-production du service avec l'utilisateur, standardisation des modalités de la prestation et régulation par un système de contrôle diagnostique (au sens de Simons, 1995) focalisé sur les outils de contrôle opérationnel pour la plus grande part des citoyens ;
- enfin un service fortement chronophage avec les populations en difficulté (sdf, non-francophones ou analphabètes, personnes âgées ou handicapées, nouveaux habitants, etc.) mais où le temps passé ne doit pas être forcément réduit car il crée de la valeur pour l'utilisateur avec alors un développement nécessaire des compétences du personnel de contact organisé en communauté de pratiques, de son autonomie et des outils du *Knowledge Management* encadré par un système souple de contrôle interactif (au sens de Simons, 1995).

Cette capacité à satisfaire toutes les populations incarne la mission du service public et le distingue des entreprises privées qui peuvent toujours segmenter et choisir leur clientèle. On trouve là une limite à la transférabilité des outils du privé et une illustration de la mission essentielle du service public de proximité.

Notre recherche s'est inscrite dans une réflexion sur la gestion du couple coût-valeur dans les services. Le prisme utilisé a été celui de la dimension temporelle : les temps et les délais. Le

terrain retenu a été celui des services publics de proximité. Nous avons pu aborder plusieurs questions : comment le temps passé peut-il créer de la satisfaction pour l'utilisateur (pour augmenter la valeur perçue) ; comment peut-on industrialiser la gestion temporelle des opérations des services publics (pour diminuer les coûts) ; quelles modalités choisir dans la gestion temporelle de la relation du personnel de contact avec l'utilisateur (quand valeur et coûts sont mélangés) ; quels sont les facteurs de contingences et les limites de la normalisation des processus serviciels (gestion des connaissances *versus* standardisation des tâches). Cette étude devra être prolongée en élargissant les champs d'observation (plus d'activités modélisées et plus de mairies examinées) ce qui devrait permettre de vérifier la robustesse des conclusions énoncées. Par ailleurs l'étude pourra être également utilisée dans ses aspects instrumentaux pour l'élaboration de préconisations concrètes et différenciées de systèmes d'évaluation et de pilotage adaptés aux différentes activités des services publics communaux.

Bibliographie

- Achddou, L. (2009). Une politique du temps pour s'occuper de la vie. *Pouvoirs locaux*, n°80 : 75-80.
- Bitran, G., Ferrer, J.-C., Rocha e Oliveira, P. (2008). OM Forum – Managing Customer Experiences: Perspectives on the Temporal Aspects of Service Encounters, *Manufacturing and Service Operations Management*, 10 (1) : 61-83.
- Bonfiglioli, S. (1997). Les politiques des temps urbains en Italie, *Les annales de la recherche urbaine*, n°77 : 22-29.
- Capiez, A. (2003). *Yield Management, Optimisation du revenu dans les services*, Lavoisier.
- Chenhall, R. (2003). Management Control Systems Design within its Organizational Context: Findings from Contingency-Based Research and Directions for the Future. *Accounting, Organizations and Society*, 28 (2-3) : 127-168.
- Cornut-Gentile, F. (2010). *Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs*, rapport parlementaire.
- Crandall, R., Markland, R. (1996). Demand Management – Today's Challenge for Service Industries. *Production and Operations Management*, 5 (2) : 106-120.
- Durrande-Moreau, A. (1999). Waiting for Service: Ten Years of Empirical Research, *International Journal of Service Industry Management*, 10 (2) : 171-189.
- Gadrey, J. (2003). *Socio-économie des services*. La Découverte.
- Goudarzi, K., Eiglier, P. (2006). La socialisation organisationnelle du client dans les entreprises de service : concept et dimensions, *Recherche et Applications en Marketing*, 21 (3) : 65-90.
- Hervé, E. (2001). *Le temps des villes*, rapport parlementaire.
- Jeannot, G. (2001). Le temps des services publics répond-t-il aux attentes des usagers, in *Le quotidien urbain* sous la direction de Pacquot T.
- Johnston, R., (1995). The Zone of Tolerance: Exploring the Relations between Service Transactions and Satisfaction with the Overall Service, *International Journal of Service Industry Management*, 6 (5) : 46-61.
- Junter, A. (2009). Le temps des villes à Rennes : retour sur une expérience. *Informations sociales*, 3 : 88-96.
- Kaplan R. et Anderson S. (2008). *TDABC : La méthode ABC pilotée par les temps*. Les Editions d'Organisation.
- Kimes, S., Chase, R. (1998). The Strategic Levers of Yield Management, *Journal of Service Research*, 1 : 156-166.
- Klassen, K., Rohleder, T. (2001). Combining Operations and Marketing To Manage Capacity and Demand in Services, *The Service Industries Journal*, avril : 1-30.
- Klassen, K., Russel, R., Chrisman, J. (1998). Efficiency and Productivity Measures for High Contact Services, *The Service Industries Journal*, octobre : 1-18.
- Lachaume, J.-F. (1997). *La commune*, LGDJ
- Maister, D. (2001). *Practice What you Preach*, Free Press.

- Meuter, M., Ostrom, A., Roundtree, R., Bittner, M. (2000). Self-Service Technologies: Understanding Customer Satisfaction with Technology-Based Service Encounters, *Journal of Marketing*, 64 (3) : 50-64.
- Meyssonnier, F. (1997). Nature et outils du management public, in *Le maire entrepreneur ?* (sous la direction du professeur Le Duff, Presses Universitaires de Pau.
- Meyssonnier, F. (2008). *L'instrumentation de la gestion du triplet Coût-Qualité-Délai dans les services (de l'analyse des pratiques professionnelles à un modèle explicatif d'ensemble)*, Congrès des IAE, Lille.
- Meyssonnier, F. (2011). *Le contrôle de gestion des services : spécificités, outils, enjeux*, 3^{ème} Journée d'Etude en Contrôle de Gestion de Nantes.
- Puech, I., Boulin, J. (2007). *Temps des usagers, temps des salariés : des temps contradictoires ?*, ville de Rennes.
- Sainsaulieu, R. (1991). *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Dalloz.
- Sasser, W., Olsen, R., Wyckof, D. (1978). *Management of Service Operations*, Allyn and Bacon.
- Shostack, G. (1992). Understanding Services through Blueprinting, in *Advances in Services Marketing and Management* (Eds, Swartz, R. et al.), JAI Press.
- Simons, R. (1995). *Levers of Control*. Harvard Business School Press.
- Tahar, C. (2011). *La prise en compte des temps et des délais dans les mairies : étude de la démarche d'une ville moyenne*. 3^{ème} Journée d'Etude en Contrôle de Gestion de Nantes.
- Varone, F. (2001). *Le temps administratif et la nouvelle gestion publique*. SAGW-Kolloquium, Giessbach, septembre.
- Vendramin, P., Valenduc, G. (2005). *Les tensions du temps*. Association pour une fondation travail-université. Bruxelles.
- Weatherford, L., Bodily, E. (1992). A Taxonomy and Research Overview of Perishable-Asset Revenue Management : Yield Management Overbooking and Pricing, *Operations Research*, 40 (5) : 831-844.
- Zarifian, P. (2008). *Temps et Modernité*. L'Harmattan.