

LATTS

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
Université Paris Val-de-Marne
Université Marne-la-Vallée

RR 9806 .GJ

**Compétence de contrôle et régulation
des services publics
Tome II
Comptabilité et action publique**

Gilles JEANNOT Avril 1998

Réalisé par le LATTS, AENPC, pour le METL-DRAST
Lettre de commande 95 PVS002 du 10 mai 1995

Avant propos

D'une épistémologie du contrôle à une sociologie du rendre compte

La question à l'origine de cette recherche était celle des savoir faire mobilisés dans le contrôle des prestataires d'une action publique à partir de l'exemple routier. La question du contrôle des prestations effectuées par des opérateurs de services publics se pose en effet d'autant plus en effet que nous sommes engagés dans un mouvement de séparation progressive des fonctions d'opérateur et de régulateur et que la pression à l'efficacité et à rendre des comptes au public se pose plus directement.

La démarche proposée reposait sur l'hypothèse que le problème premier était lié au savoir faire propre à ceux qui contrôlent. La confrontation à des situations pratiques de contrôle comme les confrontations internationales révèlent que cette question est recouverte par une question préalable : que contrôle-t-on et pour qui ? Ce qui dans un cas est contrôlé avec le plus grand sérieux est complètement négligé dans une autre situation, des données qui sont rassemblées ici ne sont pas utilisées par la suite. Le problème n'est donc plus d'abord comment contrôle-t-on comment sont suivis des indicateurs mais que contrôle-t-on et dans quel cadre ? La question du contexte d'usage des indicateurs précède celle des modalités de leur élaboration.

Ainsi d'une épistémologie du contrôle on est ramené à une tentative de saisir le cadre social et institutionnel dans lequel les éléments de ce contrôle sont mobilisés. Qui rend compte à qui de quoi? Rendre compte étant souvent, même si non nécessairement, rendre des comptes, la question des différentes formes comptables et de leur usage occupera donc une place centrale. Ce déplacement problématique sera illustré en tournant autour de l'exemple de la route.

Le premier chapitre aborde la question de la prise en compte dans la durée de l'infrastructure. Cette question est directement liée au débat sur l'avenir des services public et sur les possibilités d'ouverture au privé de la production de la gestion ou de la propriété d'infrastructures dans le domaine des services publics. Si ces infrastructures se sont trouvées largement dans les différents pays développés aux mains des services publics c'est que leur mise à disposition sur un marché pose des problèmes spécifiques. L'un d'eux, tout à fait essentiel est la durée dans le temps de leur usage. Contrairement à de nombreux biens de

consommation le coût de production est très important mais leur durée d'usage peut être très longue pour autant qu'elles soient bien entretenues. Si la question du contrôle de la qualité du produit fini ne pose pas de difficultés particulières celle de l'entretien dans la durée est plus délicate. La confrontation de deux approches l'une sur la production d'indicateurs de dégradation dans le cadre d'une gestion publique, l'autre de l'intégration dans une même comptabilité des différents coûts dans le cadre d'une privatisation, révèle la diversité des contextes institutionnels d'appréhension du même fait physique, la dégradation d'une infrastructure dans la durée, et la diversité des modes d'intervention qui en découlent. Ces figures sont éclairées par un détour historique qui nous rappelle comment la question toute simple de la prise en compte de l'usure d'un bien dans les comptes de manière rétrospective puis prospective a pu prendre plusieurs siècles.

Le deuxième chapitre, aborde la question de l'usage d'une nouvelle comptabilité analytique au sein du ministère de l'Équipement. Là aussi la relation sociale en jeu apparaît essentielle. Pour le même objet, l'entretien de la voirie, les données collectées peuvent être utilisées activement dans le cadre d'un rendre compte de la DDE au département et très largement négligées dans le cadre d'un rendre compte interne. La question de la nature de l'objet pas plus que celle du statut public (opposé à un secteur privé) ne suffisent pas à expliquer cette variation. C'est justement cette dernière question de la spécificité ou non du secteur public pour la mesure de la performance qui sera abordée dans le troisième chapitre.

Le quatrième chapitre, enfin, abordera une expérience d'introduction directe de l'usager dans le contrôle de prestations routières à travers la Citizen's charter de la highways agency. Cette agence qui a en charge la gestion des routes en Angleterre a en effet produit pour le grand public des indicateurs de qualité qu'elle publie chaque année. Ceci est censé permettre un retour direct aux destinataires et non plus seulement un contrôle de l'action engagée par la voie hiérarchique. Après un rappel des conditions de définition des chartes des citoyens au royaume Uni, on discutera les problèmes associés à la définition de tels indicateurs dans le secteur routier.

Derrière toutes ces analyses se retrouve implicitement un cadre de référence théorique sur l'usage des données comptables. Celui-ci sera présenté et illustré dans un dernier texte annexe. On y trouvera en particulier la justification de la place accordée à l'histoire dans plusieurs des cas étudiés ici.

Chapitre 1

L'appréhension comptable de la durée des infrastructures

Les diverses interventions de la Commission européenne à propos des services publics nous ont familiarisé avec le principe de la séparation entre l'opérateur et le régulateur pour les services publics de réseaux (les public utilities). une telle séparation suppose de pouvoir préciser les éléments de contrats qui lient les deux parties et les modalités de contrôle associées à l'accomplissement de ces contrats. Ces relations contractuelles posent, de par la nature des objets considérés, des problèmes singuliers et, parmi ceux-ci, la question des modalités par lesquelles l'engagement sur une longue durée sera assurée.

Une infrastructure de service public correspond à un investissement à la fois très important et très durable comparé à de nombreux biens. Un tel investissement est durable cependant pour autant qu'un entretien régulier soit assuré. Les politiques techniques d'entretien peuvent être très diverses, c'est ainsi que pour les chaussées on a pu passer d'entretiens curatifs à un entretien préventif par réfection périodique de l'ensemble de la surface. Ces choix n'ont pas les mêmes conséquences en termes de coûts, de qualité moyenne de service ou de durabilité de l'infrastructure.

La séparation de l'opérateur et du régulateur et plus encore la privatisation rendent nécessaire de clarifier ces choix. D'où la recherche d'instruments à la fois d'observation de la dégradation et de contractualisation sur l'engagement à l'entretien. Il s'agit de faire entrer cette question toute banale de l'usure d'un objet dans le cadre d'une comptabilité.

La question n'est banale qu'en apparence. Un retour prolongé sur l'histoire des catégories comptables à partir de la thèse de Lemarchand, révèle en effet qu'il a fallu quelques siècles pour d'abord intégrer la question du dépérissement des instruments de production et ensuite concevoir un instrument d'action avec la notion d'amortissement. Ce long détour nous révélera que derrière cette évolution conceptuelle se joue des transactions importantes entre différents couples essentiels de la vie économique : le créancier et son débiteur, le propriétaire et son régisseur, l'actionnaire et son entreprise...

En revenant finalement à la question de la gestion des infrastructures, ceci nous permettra de décrypter la nature de la relation entre l'opérateur et le régulateur,

le choix des instruments de mesure et les conséquences techniques qui en découlent, dans deux situations contrastées de gestion publique.

1) Du déperissement à l'amortissement

Le volumineux ouvrage de Yannick Lemarchand¹ traite du développement de la comptabilité des entreprises en France du dix septième au dix neuvième siècle en portant une attention plus particulière à la question de la prise en compte de l'usure du capital fixe.

Ce faisant il a été amené à observer de manière tout à fait minutieuse comment le choix de données et la manière de les inscrire ont pu résulter de la confrontation des différents groupes sociaux et de différents problèmes pratiques à régler dans le cours du développement de l'économie.

En s'attachant à la question de l'usure des investissements il est amené à préciser comment les comptables ont été conduits progressivement à un effort de conceptualisation du temps, que l'on s'efforcera de confronter à certains débats actuels, en se gardant d'en faire une généalogie.

a) Le déperissement

La première partie de la thèse de Yannick Lemarchand est consacrée à la reconnaissance du déperissement des actifs fixes durant la seconde moitié du dix septième siècle.

La question du déperissement des capitaux fixes ne représente un enjeu que pour autant que la part de ceux-ci est importante. Or au début de la période étudiée celle-ci est relativement faible. Pour le commerce ceux-ci se réduisent à des meubles et à quelques bâtiments qui souvent ne sont pas inscrits dans les bilans. Pour ce que l'on appelle la proto-industrie, le mode de fabrication disséminée fait de l'artisan ouvrier le propriétaire de son outil de travail, son usure est intégrée par cet artisan dans son prix de vente du produit intermédiaire et n'est pas prise en compte dans la comptabilité du délégataire de la tâche. Pour Braudel d'ailleurs, à cette époque, il n'y aurait pas vraiment de capital fixe, les machines en bois s'usant très rapidement et appelant des réparations continues. Lemarchand nuance cette position et donne des exemples comme la presse à imprimer ou le métier métallique pour lesquels une certaine durée de vie permet de poser la question de l'usure du capital fixe. La croissance des actifs fixes dans l'industrie s'effectuera en deux temps : une première étape dans le deuxième tiers du dix septième siècle avec les manufactures lancées par Colbert et une deuxième étape un peu plus tard qui correspond à l'introduction de la machine à vapeur et au développement des industries minières et métallurgiques. C'est dans le commerce maritime que la question s'est en fait posée de la manière la plus immédiate, en effet la valeur du navire décroît fortement après chaque voyage. Ce problème ancien n'avait pas conduit à des innovations comptables tant que la société fondée pour un voyage était dissoute par la suite ; la revente du bateau suffisait alors à prendre acte de ce déperissement. Il ne pourra plus être négligé avec les grandes compagnies de commerce fondées par Colbert comme la compagnie des Indes qui affrètent

¹Lemarchand Yannick, *Du déperissement à l'amortissement, enquête sur l'histoire d'un concept et de sa traduction comptable*, Nantes, Ouest éditions, 1993, 719 p.

successivement les mêmes bateaux pour diverses opérations. Ces grandes compagnies verront aussi progressivement un autre type de capital fixe se développer : entrepôts, fortifications dans les comptoirs....

Colbert rencontrera de grandes difficultés pour financer ses manufactures. Les commerçants préfèrent engager leur argent sur des projets de courte durée avec des personnes connues que de placer celui-ci à long terme dans une société qui associe des partenaires ne se connaissant pas. Ils ne s'engagent en fait dans l'industrie que lorsque celle-ci est liée à leur activité de commerce à l'aval, et dédaignent de même les investissements coloniaux à long terme des grandes compagnies de commerce. *"L'Etat a donc recours à sa clientèle, la noblesse, et à ses bailleurs de fonds traditionnels les financiers : fermiers traitants et partisans, tous les manieurs de deniers publics. L'aristocratie est d'ailleurs déjà largement présente dans la métallurgie car la forge et le fourneau appartiennent souvent au domaine seigneurial"* (p. 62) Ces acteurs y sont allés en partie contraints et forcés par Colbert.

Le fait que ce soient des nobles et non des commerçants qui s'engagent dans les manufactures et compagnies lancées par Colbert aura une conséquence importante du point de vue des instruments comptables. La noblesse avait une tradition de la régie avec une comptabilité visant essentiellement le contrôle du régisseur et qui fonctionnait en recettes et dépenses sans s'attacher à la valeur du patrimoine, à la différence des commerçants qui avaient développé la comptabilité en partie double. Les premiers apporteront ainsi leurs méthodes dans les nouvelles organisations.

La comptabilité est, dans le modèle de la finance ou du régisseur, un compte rendu qui décharge le comptable de ce dont on l'a chargé en début d'exercice. Chaque chapitre de termine par "le comptable se charge de" ou "demande décharge de". En sus des ventes au comptant le comptable se charge des créances de début d'exercice (les reprises de l'exercice précédent) et des ventes à crédit et il se décharge des créances à recouvrer. Alors que le modèle en partie double s'organise autour d'une évaluation monétaire globale du patrimoine, le modèle du régisseur confie certains biens qui sont rendus en l'état en fin d'exercice et dont la valeur économique n'a pas à être mesurée.

Ce modèle sera donc celui de référence au dépend de la partie double maîtrisée par les commerçants. L'usage de ce modèle dans les premières manufactures s'explique pour des raisons de transferts culturels du savoir de la noblesse et des financiers qui s'engageront dans ces opérations. Il se trouve aussi s'adapter relativement bien à l'objet traité : la délégation à un responsable d'une organisation productive financée par des acteurs extérieurs qui attendent qu'on leur rende compte, ou en d'autres termes la séparation de la propriété du capital et de la gestion.

Toutefois, un certain nombre de difficultés vont se présenter et la méthode de la partie double va se généraliser dans les grandes entreprises industrielles entre 1810 et 1830. Cette évolution s'explique par plusieurs apports de la méthode d'inscription en partie double. En premier lieu un avantage pratique, la double inscription permettant par confrontation des livres de retrouver des erreurs de transcription ou d'addition. En second lieu, si les entreprises au début étaient d'abord confrontées à la question de la mise en marche de la production elles

auront progressivement des clients de plus en plus nombreux et les avantages en matière de gestion des comptes clients de la partie double s'avèreront très utiles. Enfin la méthode en partie double permet des estimations des coûts de production qui seront utiles pour l'allocation des ressources entre différentes branches de l'industrie.

La question du lien entre dépréciation et coût est analysée par Lemarchand dans un chapitre consacré au calcul économique qui laisse pour un moment de côté le simple enregistrement des flux, pour s'attacher à des calculs plus explicites. La démarche consiste dans un premier temps à conceptualiser la différence entre les actifs fixes et les actifs circulants. Ensuite on estime le coût d'opportunité d'un investissement en comparant le rendement atteint en comparaison du taux d'intérêt que l'on aurait obtenu sans engager cet investissement. A cela les industriels du dix huitième siècle, suivis par les physiocrates, notent que le capital engagé initialement ne se retrouve pas dans son intégralité à la liquidation, ils déduisent alors la valeur de ce dépréciation de ce qu'a rapporté l'opération avant de la comparer au taux de rendement de l'argent.

L'inscription du dépréciation dans les écritures comptables reste cependant problématique à cette époque. Lemarchand distingue la prise en compte implicite ou explicite de ce dépréciation. Ainsi que cela a été noté, par la nature patrimoniale de la comptabilité en partie double, par le simple fait d'inventaires successifs programmés systématiquement ou à la suite d'événements particuliers, on a une prise en compte de fait du dépréciation. Il exhibe même des exemples issus de la renaissance florentine dans lesquels cette prise en compte implicite est réalisée. Cependant l'observation des comptes des sociétés de la seconde moitié du dix septième siècle ne correspond pas tout à fait à cette épreuve. Les comptabilités tenues en partie double ne le sont en fait pas complètement, et dans bien des cas, malgré une ordonnance de Colbert de 1673 faisant obligation aux commerçants d'établir un inventaire, celui-ci n'est pas réalisé ou seulement de manière partielle. Et parfois même, certains actifs fixes ne sont pas inscrits dans la comptabilité.

Lemarchand peut toutefois exhiber un certain nombre de cas où le dépréciation des actifs sera pris en compte dans la comptabilité. Parmi ces cas, il s'attache plus particulièrement à celui des trois compagnies des Indes de Colbert, Law et Callonne. Dans un premier temps, dans la compagnie de Colbert, les comptes reportaient chaque année les bateaux pour leur valeur initiale même quand ceux-ci avaient disparu ce qui donnait un solde final très optimiste. Par la suite deux opérations seront effectuées, d'une part les créances douteuses seront passées au compte de profits et pertes et les bateaux seront portés à une valeur estimée.

b) L'amortissement

La deuxième partie intitulée : *"1815-1914 l'amortissement à l'heure de la grande industrie"* est consacrée au développement de la pratique de l'amortissement. On retrouve la tension entre une logique patrimoniale de la comptabilité et une logique qui privilégie les flux, même si dans les formes la comptabilité en partie double s'est substituée à la comptabilité en recette-dépense issue de la tradition financière. La première met en avant le bilan et s'attache à réaliser chaque année

un inventaire, le résultat apparaissant comme une variation de la situation nette. La seconde s'attache à mettre en avant une série de dépenses et de recettes liées à l'exercice d'une opération durant une période donnée. Dans le domaine industriel cela se traduit par des comptes de fabrication de chacun des établissements.

La formalisation de l'amortissement se fera de manière progressive, d'autant plus que sa fonction n'est pas clairement définie. La question de la finalité de l'amortissement fait aussi débat. La première, patrimoniale, déjà esquissée est un constat de la dépréciation du capital fixe. On évolue ensuite vers une conception de l'amortissement comme élément de reconstitution du capital investi. Le découpage temporel de la valeur indépendamment conduit à une troisième conception de l'amortissement qui peut alors apparaître comme allocation du coût d'acquisition à chaque partie de la production. Ces différentes approches correspondent à des orientations temporelles différentes de l'entreprise, qui seront abordées par la suite.

Les pratiques de l'amortissement sont plutôt contrastées et on trouve en particulier les deux cas de figures extrêmes de l'absence d'amortissement et de l'amortissement immédiat. Dans les sociétés de chemin de fer les dividendes étaient distribués indépendamment de toute anticipation des renouvellements à effectuer. Ceci s'expliquerait par le fait que l'Etat avait garanti aux apporteurs de capitaux un minimum d'intérêt garanti. Dans la mesure où l'Etat devait compléter les dividendes versés pour atteindre ce minimum garanti, il était peu favorable à une réduction de ces dividendes par les compagnies. Pour de nombreuses industries qui ont peu fait appel aux financements externes la tendance inverse a tendu à se développer. Celles-ci ont consacré une bonne part de leur marge au financement de leurs investissements et ont usé de toutes les possibilités de dissimulation qu'offraient l'amortissement, amortissant tout, tout de suite.

L'Etat interviendra de deux manières. En premier lieu à travers l'imposition d'inventaires et de règles comptables dans le cadre de la procédure d'autorisation de création de sociétés anonymes. En second lieu par le rôle du juge. La jurisprudence reste cependant hésitante, si elle condamne l'absence d'amortissement elle se refuse à mettre en cause ceux qui constituent des réserves occultes par un sur-amortissement.

2) le temps des comptables

Si tout l'ouvrage de Lemarchand nous permet de mieux comprendre la dynamique de développement des pratiques comptables dans le commerce et l'industrie, ceci est plus particulièrement mis au service de l'analyse de l'émergence des concepts de dépérissement et d'amortissement et donc d'une certaine manière de la prise en compte de la durée. C'est qu'à leur manière nos comptables se sont trouvés confrontés à l'expérience du temps qui a suscité, par ailleurs maintes discussions philosophiques. Si le développement même de la comptabilité nous a amené à porter plus particulièrement notre attention sur les relations établies entre les différents agents économiques, il faut maintenant prendre au sérieux les relations établies avec les objets, puisque cette intégration de la dimension temporelle se construit autour d'un raisonnement comme : " les choses s'usent donc il faut les remplacer et pour cela le prévoir dès

aujourd'hui", raisonnement qu'il ne faudra pas moins de quelques siècles pour formaliser de manière comptable. En effet la prise en compte du déperissement dans les écritures comptables est loin d'aller de soi : cela dépend à la fois de la nature des objets engagés dans l'action, du type de contrat associant les partenaires mais aussi de la conception qu'ont les agents de ce qui fonde la production de richesse.

On l'a vu, si les actifs fixes sont peu importants ou s'ils doivent être continuellement remplacés, comme dans la proto-industrie, il n'apparaît pas vraiment nécessaire d'intégrer le déperissement dans les comptes. C'est d'ailleurs, à propos des navires -une importante immobilisation qui se dégrade progressivement dans le temps- que les innovations importantes ont pu être réalisées.

Cependant la reconnaissance du déperissement des matériels ne conduit pas nécessairement à l'inscription explicite de celui-ci dans les comptes. Dans les pratiques du commerce maritime à Venise, les bateaux étaient revendus, le prix d'achat était alors débité et le prix de revente crédité, ce qui conduisait à une prise en compte seulement passive de la perte de valeur. Dans le modèle du régisseur, le constat du déperissement se traduisait souvent par l'obligation de remplacer le matériel et non par une mesure économique de la dégradation. Dans ce cas aussi un flux économique correspond au déperissement sans qu'il soit inscrit comme tel dans les comptes.

Yannick Lemarchand insiste aussi sur le rôle des représentations symboliques de l'économie. Lorsque les agents économiques ont reconnu le fait que les actifs perdent de la valeur dans le temps et décident d'inscrire cette perte dans la comptabilité, il reste à choisir le critère de cette perte de valeur. Un premier raisonnement consiste à inscrire à chaque moment dans le compte patrimonial la valeur qu'aurait le bien à la revente. Par comparaison avec des transactions semblables on peut obtenir une valeur sans avoir à effectuer la transaction. Cette approche a cependant un défaut. Pour un bien dédié à une activité particulière, un bâtiment, certaines machines, la valeur de revente peut être quasiment nulle alors que la valeur d'usage pour son propriétaire ne l'est pas. On cherche alors plutôt à répartir la dépense initiale sur la durée d'usage. Ces deux modes d'inscription correspondent à deux conceptions de l'économie. Selon la première, issue du commerce, les investissements matériels fixes comme les entrepôts sont considérés comme un mal nécessaire, ce ne sont que des "fonds morts" à l'opposé de l'argent qui permet d'acheter des marchandises que l'on pourra revendre par la suite (les "fonds vivants") véritable source de la richesse. Le développement de l'industrie conduit à une vue différente, les machines sont à la source même de la création de richesse et ne peuvent plus être considérées comme un "fonds mort", on oppose alors le "capital fixe" au "capital circulant" et l'on s'attache dans les comptes patrimoniaux à inscrire la valeur d'usage de ce capital fixe. Lemarchand note que, dans cet exemple, contrairement à une approche étroitement fonctionnaliste, il y a bien un décalage entre les possibilités offertes par les outils et l'usage de ceux-ci : *"On aboutit à ce paradoxe que seul le modèle marchand est susceptible de donner un statut comptable au bien durable, tandis que la culture marchande se refuse à lui attribuer une valeur"* (p. 324).

A chaque type d'inscription comptable correspond un type de projection dans la durée. Alors que les commerçants avec la comptabilité en partie double avaient

fourni les instruments de mesure du patrimoine accumulé dans le passé, les promoteurs de l'industrie ouvraient la voie à la projection dans l'avenir qu'est l'investissement.

On a, dans le mécanisme consistant à répartir la perte de valeur d'usage sur la durée de vie du matériel, la base du calcul d'amortissement. Cependant, pour comprendre le développement des pratiques d'amortissement, il faut prendre en compte une autre difficulté à résoudre, celle d'attribuer une augmentation du patrimoine de l'entreprise à une période donnée. Tant que l'on a une entreprise familiale ou qui lie des personnes associées sur la longue durée, connaître à quelle période précise affecter un enrichissement n'a que peu d'intérêt. Il suffit de mesurer ce qui sort et ce qui rentre pour en tirer la balance en intégrant la perte de valeur des actifs. Avec le développement de sociétés par actions dont les membres peuvent entrer et sortir à tout moment et aussi avec le développement des taxes, cette question devient cruciale. A la question de la durée (à travers le patrimoine et l'investissement) se joint celle de l'instant, au sens financier du terme, avec la distribution des dividendes.

C'est autour de la distribution de dividendes, et de donc de l'arbitrage entre le présent et le futur que se jouent les pratiques réelles d'amortissement. La tendance générale des firmes françaises au dix-neuvième siècle a été selon Yannick Lemarchand de privilégier l'autofinancement et donc un amortissement très rapide. Ainsi peut-on déclarer à un conseil d'administration de St Gobain en 1862 : *"L'amortissement charge le présent mais il assure, libère et prépare l'avenir. L'emprunt peut-être plus favorable aux jouissances du jour, mais il menace la sécurité et enchaîne la liberté du lendemain"* (p. 531).

Cette tendance à amortir très vite peut s'expliquer par un rapport de force au sein de l'entreprise : *"On peut considérer que l'on a d'un côté un groupe dirigeant soucieux de la pérennité de la société et de sa croissance cherchant à minimiser les dividendes - d'autant plus économe qu'il jette de la présence, tantièmes, indemnités et émoluments divers viennent atténuer son propre sacrifice - et de l'autre une multitude de petits porteurs à courte vue, avides de gains immédiats"*. Amortir très rapidement revient à dépouiller de fait les petits actionnaires au profit des gros.

Le fait de considérer à l'extrême un nouvel investissement comme une dépense courante, peut être analysée au niveau de l'entreprise comme une forte orientation vers l'avenir, le patrimoine ne cessant de gonfler. Toutefois, dans une vision macro-économique, on peut tenir un raisonnement inverse. D'une part, en attendant de pouvoir financer elle-même tout nouvel investissement, l'entreprise limite le rythme de son développement et donc l'effet d'entraînement de ce développement sur l'économie globale. D'autre part, le fait de faiblement rétribuer les actionnaires conduit à limiter les fonds disponibles par cette voie et là aussi le rythme de croissance de l'industrie. Cette projection sur l'avenir est donc ambiguë.

La comptabilité appréhende donc à sa manière la dimension temporelle. Elle n'a cependant dans cette orientation rien de spéculatif, elle n'est qu'un instrument tourné vers l'action. Tant dans la relation aux objets (leur vieillissement, le fait que des objets nouveaux de valeur plus grande que les éléments qui les composent sont produits) que dans les relations entre les personnes (le propriétaire et le gestionnaire, les actionnaires d'aujourd'hui et ceux de demain),

la comptabilité permet d'établir des relations dans le temps. Tous les flux financiers qu'elle enregistre ne correspondent pas à des événements présents ; certains éléments du fonds inscrits dans les comptes à une valeur d'achat historique n'ont plus cette valeur ; certaines entrées sont dues à des actions qui ont nécessité des sorties passées, certaines sorties présagent de entrées futures ; certaines richesses produites pourront être distribuées aux actionnaires présents ou bien réservées aux actionnaires futurs. Choisir tel ou tel type de routine comptable, c'est déjà prendre implicitement certaines décisions concernant l'avenir ou du moins orienter celles-ci par la manière dont sont posées les questions.

3) la gestion patrimoniale des infrastructures

La lecture de l'ouvrage de Yannick Lemarchand vient confirmer l'intérêt qu'il y a à s'attacher à l'analyse des procédures comptables pour comprendre le développement dans la durée des organisations économiques. Plus qu'une "explication historique" on peut y trouver un "guide pour l'attention" dans l'analyse des débats actuels. En particulier il nous invite à nous attacher au lien social entre les différents agents économiques que vient sceller toute comptabilité, sans négliger les effets propres de tel ou tel choix d'écriture. On trouve, pour revenir à notre objet une illustration avec deux projets d'application d'instruments comptables à la prise en compte du vieillissement des infrastructures, issu d'un récent colloque de l'INGUL sur la "vétusté des infrastructures urbaines". En effet, la mise en évidence savante, lors de ce colloque, des phénomènes de dégradation des infrastructures n'est pas sans rappeler quelques débats plus anciens du temps où la question du dépérissement des navires s'imposait comme une donnée à ne plus négliger dans la compagnie des Indes. La question même de la formalisation comptable n'y a pas été oubliée ; deux approches comptables relativement contrastées ont été précisées.

Bruno Faivre d'Arcier, propose, sous le terme générique de "comptabilité patrimoniale"², de constituer une base de données rassemblant les informations sur l'état de la voirie. Dans les termes de la comptabilité il s'agirait en quelque sorte d'établir un inventaire général mesurant à la fois le patrimoine et le dépérissement à travers la valeur de remise en état de la voirie. *"L'analyse du phénomène de vieillissement de la voirie urbaine ne peut se faire que par une observation de l'usure et de la dépréciation du stock (suivi des infrastructures). (...) Mais l'observation des conditions d'usure doit s'appuyer sur une mise en relation des caractéristiques physiques et techniques des infrastructures, des données d'usage (circulatoires ou non) et d'environnement, des rythmes d'intervention (travaux de réfection, de modification ou de réseaux) et bien entendu des données sur les coûts et dépenses budgétaires générés par l'aménagement et l'entretien de la voirie"* (p. 132). Ceci se traduit par l'établissement d'un catalogue des dégradations, puis par le relevé systématique (avec un maillage de dix mètres) de ces dégradations, et par la confrontation avec les coûts de remise à neuf par catégories de voirie et de dégradation. Cette base de données vise alors en particulier à mieux intégrer les logiques d'aménagement et de maintenance.

² Faivre D'Arcier Bruno, "Gérer l'espace public de voirie : une approche patrimoniale", 6èmes entretiens Jacques Cartier, *La vétusté des infrastructures urbaines*, 8-10 12 1993, p. 127-143.

L'article de P.B. Rumez et W D Kingdom³ révèle une approche tout à fait différente à travers l'analyse des effets de la privatisation de l'eau en Grande Bretagne. *"Les questions de comptabilité ont, en raison de la privatisation, pris une importance plus grande dans la planification des ouvrages formant l'infrastructure. Auparavant les ingénieurs et les comptables suivaient des itinéraires parallèles ou même divergents. Le dispositif de contrôle institué au Royaume uni a un impact considérable et est en train de rapprocher ces deux professions. Un nombre de questions de comptabilité associées aux ouvrages a découlé de la privatisation. La plus importante s'est traduite par le développement d'une approche entièrement nouvelle sous le nom d'Infrastructure Accounting. Avec cette approche on suppose qu'il n'y a pas de limite à la durée de vie économique des ouvrages, et qu'ils sont donc maintenus à perpétuité. Par conséquent il n'y a pas de dépréciation mais une provision est faite sur le compte de profits et pertes des compagnies pour les frais, de maintenance. C'est ce qu'on appelle les frais de renouvellement des ouvrages qui est un montant fixe année après année."* Les dépenses réelles d'entretien sont débitées de cette réserve et en outre un compte est aussi prévu pour les dépenses de développement et d'amélioration. *"La classification n'est pas toujours simple et, pour l'ingénieur, peut paraître sans rapport avec ses travaux de conception ou de préparation de la documentation contractuelle. Cependant ces deux catégories de frais sont toutes deux importantes pour les compagnies. La provision pour la catégorie de gestion (REVENUE) a un impact direct sur les coûts d'exploitation de la compagnie, tandis que les frais d'ingénierie notamment les éléments Nouvelle demande et Croissance de la demande sont au Royaume uni au centre du débat actuel sur la question de savoir comment va-t-on payer pour la nouvelle demande et la croissance de la demande"*.

Même si les objets considérés sont de nature comparable, la relation sociale qui entraîne le développement de ces outils n'est pas la même. Dans le premier cas, l'entretien de la voirie est réalisé en régie (ou du moins les services techniques restent maîtres d'oeuvre des diverses opérations d'entretien⁴). Dans le second, un contrat est établi avec une société privée qui prend en charge le réseau et décide, à l'intérieur des clauses contractuelles, de sa politique d'entretien. D'un côté la relation essentielle est entre les services techniques et le maire, de l'autre entre la ville et l'entreprise prestataire.

Le deuxième modèle correspond à un mixte entre une relation de type propriétaire-régisseur telle que la décrit Yannick Lemarchand entre la ville et l'entreprise et une relation telle que l'on en a vu dans l'industrie entre les gestionnaires et les actionnaires. Ce mixte n'est pas sans rappeler l'exemple de la compagnie des Indes. Or, dans ce cas, la relation entre les actionnaires et les gestionnaires était brouillée par l'existence d'une double source de valeur, la richesse produite par l'activité de la compagnie et la valeur liée à l'existence d'une concession monopolistique.

A ces deux types de relations sociales correspondent deux systèmes comptables différents : dans le premier cas une comptabilité publique qui prend note de l'affectation des dépenses (les entrées passant par le canal de l'impôt) ; dans le second un compte global intégrant recettes et dépenses.

³Planification de l'infrastructure en réponse à la privatisation", *ibid.*, p. 183-190.

⁴Seule la ville de Vichy a essayé de mettre en place un mode de gestion de la voirie proche de celui que nous connaissons en France pour l'eau, avec une METP.

Le mode d'action, pour celui qui se préoccupe du maintien du patrimoine se trouve aussi décalé. Dans le premier cas la décision essentielle est l'arbitrage entre les budgets d'investissement et de fonctionnement. L'alimentation de la banque de données n'emporte pas par elle-même de décision, elle ne fait que produire un argumentaire en faveur de l'augmentation du budget d'entretien⁵. Dans le second, le critère de maintien en l'état des infrastructures étant fixé, c'est dans le choix des taux de réserve que s'effectue l'arbitrage, donc une fois pour toute, la mécanique comptable en assure la perpétuation. Ainsi donc, le lien entre comptabilité et décision est très différent. Les comptes patrimoniaux présentés par Bruno Faivre d'Arcier ne constituent pas à proprement parler une comptabilité, ce n'est qu'une base de donnée qui peut être mobilisée ou non dans la discussion entre les ingénieurs et les élus, alors que l'inscription d'une somme pour réserve dans le compte anglais est une décision financière réelle.

Dans le premier cas la négociation s'effectue entre l'ingénieur et le politique, les éléments de compte jouent un rôle relativement secondaire. L'ingénieur cherche alors à fixer en amont des attributions budgétaires. La discussion sur l'avenir du financement de la route dans le cadre du débat sur l'avenir du ministère de l'Équipement s'inscrit dans une perspective proche. En effet les propositions faites s'étagaient entre la création d'un budget annexe rassemblant les ressources des routes et autoroutes, et la création d'un organisme indépendant ayant en charge l'ensemble de ces deux domaines. Dans les deux cas, il s'agissait de fixer une fois pour toute des attributions budgétaires affectées à l'entretien et au développement routier, sans que la discussion avec le politique soit réouverte pour chaque décision⁶.

Dans le second cas la fixation de niveaux de frais de renouvellement détermine de manière durable les masses financières allouées à l'entretien. La relation délicate apparaît alors plutôt au niveau de la réalisation effective de l'entretien. Pour mesurer l'affectation réelle des frais de renouvellement à l'entretien il faut une comptabilité très fine. L'entreprise peut en effet relativement facilement gonfler les parts de frais généraux affectées à ces opérations. Ceci peut expliquer en partie le développement d'une planification très poussée des travaux d'entretien à réaliser. On voit donc dans ce cas que en termes d'imputabilité (puisqu'il s'agit ici d'un équipement à finalité publique) la privatisation et un affichage comptable clair ne suffisent pas nécessairement une transparence dans l'attribution des fonds, et ce contrairement à une argumentation souvent développée outre Manche⁷.

Ces modèles ouvrent aussi des voies de professionnalisation différentes. A travers le projet de Faivre d'Arcier se dessine la figure d'ingénieurs de maintenance dont la légitimité s'accrocherait à la démonstration de l'avantage économique du préventif sur le curatif. Kingdom et Rumsey soulignent d'entrée la nouvelle relation forte qui s'établit entre l'ingénieur et le comptable.

⁵En fait la base de donnée ne suffit pas totalement à l'argumentation, il faut en outre montrer qu'il est plus économique d'agir immédiatement que d'attendre que les dégradations s'aggravent. Ceci rejoint la tradition routière du calcul économique qui a été analysée par François Etnier.

⁶Ce type d'affectation budgétaire, qui évite les délicats arbitrages sur le budget général, ne suppose même pas, comme dans ce cas, une relative unité thématique comme en témoigne les projets d'affectation de ressources autoroutières au TGV Est ou des ressources issues de l'électricité au grand canal Rhin Rhône.

⁷Berri T.C. et T. W., "Utility management, ownership and accountability in the 1990s", *Utility Policy*, January 1993, p. 81-85.

On pourrait se demander, enfin, quelles dynamiques de développement engagent ces modalités d'orientation de la décision.

L'hypothèse qui ressortait des discussions du colloque INGUL était que pour le premier modèle, l'intervention restait toujours à la traîne. Dans le face à face de l'ingénieur et de l'élu, on sait bien que la volonté du premier de renforcer son rôle et celle du second d'afficher son action se sont mutuellement épaulées pour développer des infrastructures nouvelles. En revanche l'émergence d'ingénieurs de maintenance risque de se trouver freinée par le décalage entre ce nouvel imaginaire d'ingénieur et les contraintes des élus⁸.

L'interprétation du second modèle est plus délicate. Un certain nombre d'éléments laissent présager une plus grande facilité à remplir la ligne budgétaire destinée à l'entretien. Le fait que la décision d'affecter un taux d'entretien ne soit pas renégociée à chaque investissement protège d'arbitrages sous la pression des circonstances où l'urgence prime souvent sur la prévision. Dans les relations avec les actionnaires, on peut penser que la tendance à l'augmentation du capital fixe décrite à propos des industries du dix neuvième siècle se retrouve. Une alliance entre les gestionnaires et les plus gros investisseurs favorise en effet un minimisation des dividendes distribués. Cet effet joue cependant surtout dans un cas comme la France où les concessions ne sont pas, de fait, remises en question. Qu'en sera-t-il dans le modèle anglais?

En revanche l'attribution effective de ces sommes à l'entretien effectif n'est pas garantie et ceci d'autant plus que les groupes qui interviennent dans ce domaine, sans aller contre une tendance à la capitalisation, peuvent effectuer des transferts entre domaines par exemple en affectant des sommes à leur développement international ou à leur politique de diversification dans d'autres secteurs.

⁸Ceci ne sera pas forcément toujours vrai. On a vu en effet les élus écologistes développer un nouvel imaginaire gestionnaire fait de collecte séparative des déchets et de détournement d'usage des infrastructures existantes, en lieu et place d'un imaginaire bétonneur.

Chapitre 2

Le développement d'une comptabilité analytique au ministère de l'Equipelement

Le débat sur la privatisation a pu conduire à aborder la question du contrôle des prestations techniques dans le cadre d'une relation contractuelle, le débat sur le management public a été plutôt, dès son origine, associé à une réflexion sur l'amélioration de la performance. Ici aussi des instruments de mesure sont en cause, ainsi que des cadres comptables. C'est en particulier la comptabilité analytique appliquée au secteur routier qui sera abordée dans ce chapitre avant une réflexion plus générale sur la question de la mesure de la performance publique dans le suivant.

Si l'intervention de l'Etat passe par des politiques réglementaires et des politiques redistributives, elle passe aussi par de la production de biens et services, l'Etat et les collectivités locales ce sont aussi des armées de cantonniers, d'ingénieurs, d'assistantes sociales... Pour une mesure fiscale, par exemple, l'effectivité de la redistribution effectuée pose peu de problème, et si alors toute l'attention des évaluateurs peut porter sur l'impact de cette redistribution, par exemple sur l'emploi. Mais pour ce qui relève de l'"Etat producteur", la question de l'efficacité dans la production de ces biens intermédiaires est une question qui a toute sa pertinence, même si une analyse plus approfondie conduit nécessairement à relier dans un second temps ces deux questions.

Le ministère de l'Equipelement est un exemple tout à fait remarquable de ces organismes dont l'activité se situe à l'intersection de la sphère marchande et d'une logique de service public et qui sont porteurs d'enseignements pour des comparaisons en matière de critères de décision, de gestion et d'évaluation. Le ministère de l'Equipelement offre un spectre d'activité allant du plus réglementaire (l'instruction de permis de construire...) à des prestations d'ingénierie facturées, par exemple aux communes comme l'entretien des routes, ou même au privé (vente de logiciels par exemple).

1) La modernisation du ministère de l'Equipelement

a) La politique de modernisation

Le ministère de l'Equipelement a dans chaque département des services déconcentrés (les directions départementales de l'Equipelement DDE). Chacune de

ces DDE est découpée en un ensemble de subdivisions dont la taille est de quelques cantons. Ces subdivisions effectuent des travaux pour l'Etat mais aussi pour les communes et pour le Département. Parmi ces activités, certaines sont de nature administrative (par exemple l'instruction des permis de construire à titre gratuit pour le compte des communes), de l'ingénierie routière (maîtrise d'oeuvre d'opérations routières, établissement du projet et suivi des travaux) et plus largement de l'ingénierie liée à l'aménagement (plans de lotissement, conseil dans le domaine de l'assainissement), et enfin des travaux effectués en régie, ceci en particulier pour ce qui concerne l'entretien routier (fauchage des accotements, réfections d'enduits de surface...). Pour mener à bien ces travaux en régie la subdivision dispose d'équipes limitées d'agents de travaux et peut faire appel à du matériel de travaux public et à des agents rassemblés dans le "parc de matériel". Alors que la subdivision mêle les activités administratives, les prestations de conseil et les prestations matérielles, le "parc de l'Equipement" ressemble plus à une petite entreprise de travaux publics.

La modernisation de l'Equipement⁹ s'est traduite depuis 1985 par un ensemble d'actions dans différents domaines

- technique : informatique technique (CAO) et bureautique, qui a suivi un processus déjà plus ancien d'automatisation de certaines fonctions d'entretien routier.
- gestion du personnel : notation et évaluation, gestion de certains corps, revalorisation des carrières techniques à travers la création de comités de filières, déconcentration de la gestion des personnels de catégorie C (recrutement et gestion locale).
- pilotage de la DDE : introduction dans la formation des cadres des principes de l'analyse stratégique, projets de service, contrats établis entre le directeur du personnel et le directeur départemental de l'Equipement au moment de sa prise de poste, mise en place des plans objectifs / moyens qui encadrent la négociation de l'attribution des moyens, institution des DDE en "centres de responsabilité" libérant les DDE de certaines contraintes budgétaires.
- développement d'un certain nombre d'outils comptables.

En première approche, c'est l'introduction de l'informatique qui a le plus marqué les esprits. Les différentes démarches et outils permettant le "pilotage stratégique" ont eu un certain impact au niveau du comité de direction de la DDE sans vraiment concerner les responsables de subdivisions qui demeurent sceptiques. En revanche les instruments comptables, même si leur utilisation est limitée, font partie de la vie quotidienne des subdivisions ainsi que le principe de la nécessité de rendre des comptes. C'est à ceux-ci que l'on s'attachera ici.

b) L'introduction de nouveaux instruments comptables

Traditionnellement, le ministère disposait de deux instruments, une comptabilité reposant sur les règles de la comptabilité publique CASSIOPEE qui est toujours utilisée, et un système issu de la période RCB, la base AMM (adéquation missions moyens), qui permettait en théorie à la direction du personnel d'attribuer les ressources, en particulier en personnel, aux différents services.

⁹Cette présentation s'appuie sur une série de documents de présentations et de mesure de l'évolution de la démarche réalisés en interne à la direction du personnel.

En 1987 est mise en place l'opération CLAIRE qui, comme le suggère l'acronyme, visait à clarifier les relations avec le Département après la décentralisation. En effet, si pour les communes les prestations sont facturées (une bonne partie sur une base forfaitaire), le Département apporte, lui, une partie des ressources (locaux, voitures,...) et reçoit en échange des services. L'opérations CLAIRE réalisée à l'initiative de l'Etat visait à démontrer que dans ce système de troc le Département ne perdait pas au change. Les catégories de CLAIRE étaient très générales mais assez englobantes pour permettre cette démonstration¹⁰. Dans la même perspective les parcs de matériel sont allés plus loin en permettant de mettre en place, à partir d'une comptabilité d'entreprise (MR4G), un compte de commerce qui permet de dissocier les apports de ressources et les prestations. Un compte global permet, de manière indépendante, de rémunérer les ressources apportées (remboursements des investissements) en facturant aux différents destinataires les prestations.

En 1988, est mise en place dans les subdivisions une comptabilité de gestion, CORAIL qui permet de mesurer pour chaque activité les coûts directs. Cette comptabilité est étendue par la suite au reste de la direction départementale.

En 1989 sont institués les plans objectifs / moyens qui encadrent l'attribution de ressources de l'Etat aux DDE.

En 1993 une nouvelle base de données ISOARD qui est nourrie par les apports de Corail et Corail + est mise en place pour nourrir la négociation des plans objectifs / moyens.

c) Eléments d'évaluation

Une première évaluation de CORAIL présentée lors d'une réunion du groupe "prospective management" en 1991 avait montré que l'usage de cet outil était relativement limité. Dans la majorité des cas il avait permis une meilleure connaissance de la répartition des activités entre maîtres d'ouvrage ainsi que l'impact respectif du coûts des personnels et de celui des matériels. Cependant, hormis pour un effort de meilleure utilisation des matériels (échange de matériels entre centres d'exploitation, retours de matériels non rentables au parc) ou quelques rares études localisées d'impacts de choix techniques (coût comparé de l'utilisation de désherbant et du fauchage sous glissières de sécurité par ex.), ces informations ont rarement servi à faire évoluer les prestations offertes.

Une évaluations plus récente réalisée par Michel Devigne¹¹ sur l'utilisation de CORAIL + permet d'affiner le diagnostic. L'extension de CORAIL en dehors de la subdivision a eu un impact très faible les "bureaux" ne percevant aucun intérêt direct à cet outil. Pour la partie bureau d'études l'outil ne semble pas permettre de rapporter l'essentiel qui est la qualité des prestations. Ce manque de motivation des agents du siège de la DDE fait que les données sont souvent enregistrées de manière tardive et ne permettent pas d'alimenter la base de

¹⁰On constate que l'Etat est majoritaire dans les apports (environ 50%) mais qu'il ne reçoit que 30% des prestations. Les départements apportent 40% des moyens et reçoivent 50% des prestations, les communes apportent 10% des moyens et reçoivent 20%. *Exploitation et analyse des résultats CLAIRE, période 1987-1990*, DPS, Ministère de l'Equipement, 1992.

¹¹Devigne Michel, *Evaluation d'un outil de gestion au ministère de l'Equipement*, DPS, Ministère de l'Equipement, 1995.

données ISOARD qui est nourrie avec d'autres sources d'informations. Pour les subdivisions, cette évaluation converge avec l'évaluation précédente. Pour la facturation des services aux communes, le subdivisionnaire se sert d'une extrapolation à partir d'opérations précédentes plutôt que d'une exploitation directe des données de CORAIL. En outre, d'autres instruments parallèles comme des bordereaux d'utilisation d'engins sont toujours utilisés. Quant à ce qui concerne la négociation des moyens avec leurs supérieurs l'usage de CORAIL apparaît de même plutôt limitée. CORAIL sert en fait surtout au responsable départemental de l'entretien routier dans ses négociations avec le département, pour fixer des coûts des prestations offertes. Cependant malgré cet usage limité, les bordereaux sont actuellement remplis et selon Michel Devigne ceci est bien le signe, malgré tout, d'une certaine utilité ressentie de CORAIL +.

2) Une comptabilité pour qui?

Un premier exercice de confrontation avec le secteur privé a consisté à revenir sur l'histoire de la comptabilité dans les entreprises¹².

A titre de remarque préliminaire, ce bref retour historique permet en premier lieu de revenir sur l'idée de la "diffusion des modèles du privé dans le public" puisque l'on note que dans le cas français, la diffusion dans les entreprises d'instruments de comptabilité de gestion correspond à un transfert de pratiques développées en particulier par Fayol dans les administrations puis à travers l'action de l'Etat après la seconde guerre mondiale¹³.

De manière moins anecdotique, ce détour par l'histoire attire notre attention sur les tensions qui se sont développées au cours du temps entre les multiples usages de la comptabilité et l'effet de la domination d'un usage particulier sur la forme même de cette comptabilité¹⁴. En particulier pour ce qui nous concerne, on peut retenir en première analyse que l'histoire de la comptabilité dans les entreprises est traversée par la tension entre la comptabilité de gestion et la comptabilité financière. Si l'on suit le raisonnement de Kaplan, c'est la concentration des activités supprimant les informations liées au marché dans un certain nombre de domaines qui a suscité le besoin de connaître les coûts internes pour permettre des réorientations stratégiques sur tel ou tel produit. C'est ensuite la pression des actionnaires, soucieux de ne pas se voir lésés qui a conduit à rechercher de tout autres indicateurs. Jean Pierre Nioche décrit, pour le cas de la France, et avec une chronologie différente, un mouvement comparable.

Sans rentrer dans le détail de cette analyse, ni la discuter¹⁵ on peut s'efforcer de relire le développement et les limites du contrôle de gestion au ministère de l'Équipement dans la perspective de la confrontation entre la comptabilité

¹²Kaplan Robert S. Johnson Thomas H., *Relevance lost, the rise and fall of management accounting*, Harvard Business School Press, Boston, Mass, 1987.

Nioche Jean Pierre, Pesqueux, *Comptabilité, économie et gestion en France, ou la difficile émergence d'une "science des comptes"*, Note interne HEC, 1994.

Fourastié Jean, *La comptabilité*, PUF, "que sais-je", 1943.

Bouquin Henri, *Les fondements du contrôle de gestion*, PUF "que sais-je", 1994.

¹³On peut noter au passage que parmi les rares auteurs qui se soient intéressés au développement de l'histoire de la comptabilité en France, Fourastié était un éminent représentant de l'Etat et Jean Pierre Nioche est aussi l'auteur du premier ouvrage français de référence sur l'évaluation des politiques publiques.

¹⁴On pourrait appliquer le même raisonnement aux origines de la comptabilité de commerce et de l'émergence de la technique de la partie double liée à la nécessité d'intégrer les différents comptes clients entre lesquels des transferts étaient faits par lettres de change pour limiter les transferts de fonds cf. Lemarchand Yannick, *Du déperissement à l'amortissement enquête sur l'histoire d'un concept et de sa traduction comptable*. Nantes, Ouest édition, 1993.

¹⁵Henri Bouquin conteste les positions de Kaplan.

financière et la comptabilité analytique ou pour le dire autrement on s'efforcera de rechercher pour qui la comptabilité se développe.

Contrairement à un projet d'intégration générale des informations, l'ensemble des bases de données se mêlant et permettant de répondre à toutes les questions (aide au subdivisionnaire, tableau de bord interne DDE, négociation avec la direction du personnel, négociation avec le Département), l'évaluation montre que l'on a plutôt une séparation relative des fonctions avec l'apparition de circuits parallèles pour remplir certaines bases en fonctions d'objectifs particuliers. On est donc amené à se demander si l'absence d'intégration serait moins l'effet d'un inachèvement du dispositif ou de spécificités de l'administration que la traduction même des différences de perspectives dans l'usage des indicateurs de performance. Cela conduit à distinguer au sein de ce système unitaire de création d'indicateurs d'activité :

L'opération Claire qui est une comptabilité à destination du Département semble assez proche d'une comptabilité financière. Dans la mesure où il apporte d'entrée de jeu des moyens nécessaires au financement le Département doit plus être assimilé à un actionnaire qu'à un client, à la différence des communes qui paient "à l'acte".

Corail, en revanche en théorie est une comptabilité analytique qui devrait permettre au sein d'un service de mesurer les coûts directs de chaque type de prestation et d'orienter les choix techniques au niveau micro ou au niveau macro (faut-il mieux faire de l'entretien préventif ou curatif sur les voiries?).

Les données rassemblées à travers ISOARD visent à nourrir le débat entre la direction du personnel et chaque service constitué en "centre de responsabilité". Cette base de données devrait permettre de relier les objectifs aux moyens alloués. Alors que dans CORAIL on cherche à avoir des données par produit, on cherche ici à avoir des chiffres par domaines (route, logement, habitat) ceci devrait permettre un débat entre les directions d'administration centrale et les DDE sur la traduction opérationnelle des choix d'orientations.

L'usage de ces instruments peut alors être rapporté aux conditions du dialogue entre les différentes parties impliquées.

a) Entre DDE et Département

On observe un mouvement comparable à celui saisi pour les entreprises avec une tendance à l'effacement de la comptabilité analytique "d'ingénieur" devant la comptabilité de type financière. En effet l'usage principal de CORAIL se trouve dans la négociation annuelle avec le département et non dans la réallocation interne de moyens ou la mise en concurrence des différentes subdivisions. En quelque sorte CORAIL est utilisé comme une forme affinée de CLAIRE qui permet de traiter avec la double figure du département actionnaire (on lui rend compte qu'il retrouve l'argent qu'il a investi) et comme client (on lui permet d'arbitrer entre une palette de prestations). Le principal apport de CORAIL semble bien alors être de permettre de relier un niveau de service et un coût.

Cependant, si il y a un progrès par rapport à CLAIRE dans la mesure où on attribue les données à des prestations qui ne sont plus globalisée. On est en retrait

par rapport à CLAIRE dans la mesure où seuls les coûts directs sont pris en compte, d'où le projet d'intégrer les données de CORAIL, celles du compte de commerce des parcs et celles de CASSIOPEE pour obtenir des coûts globaux qui seraient plus pertinents dans la négociation.

Cette dynamique est assez forte car le Département a une fongibilité des moyens sans commune mesure avec les services de l'Etat (le président du conseil général et son directeur de services techniques compare un niveau de salage des routes avec une action dans le domaine social ou dans le développement économique). Le débat sur la finalité de la prestation prend alors vraiment son sens, et l'on peut voir se dessiner dans certains départements des politiques d'aménagement (par exemple : mise en place de voies cyclables de manière coordonnée et systématique).

b) Entre DDE et subdivision

C'est donc bien la finalité du rendre compte au département qui apparaît comme le principal moteur de l'utilisation de CORAIL. En revanche le rendre compte entre le subdivisionnaire et le directeur départemental dans une négociation sur l'attribution de moyens ne semble pas entraîner d'exploitation des données de CORAIL. Ceci peut s'expliquer en grande partie par les conditions de négociation interne.

- le subdivisionnaire qui cherche à obtenir des moyens pour son service préférera mettre en avant des questions organisationnelles (maintien d'équipes territoriales auprès des communes) plutôt que de comparer les coûts respectifs de ses prestations avec celles des autres subdivisions (ceci sans compter l'intérêt de maintenir une négociation collective des subdivisions face à la direction départementale).

- Les choix externes ne peuvent être déterminés par une logique de recherche des prestations les plus rentables. En effet, on ne saurait abandonner complètement des prestations qui, bien que réalisées dans de mauvaises conditions, répondent à une demande des collectivités locales qui ne les trouvent pas avec le privé, ou certaines prestations bien que non rentables sont considérées comme prioritaires car elles s'inscrivent dans la mise en oeuvre de certaines politiques publiques. De même, le subdivisionnaire ne peut embaucher comme le ferait un agent privé pour développer des actions particulièrement pertinentes et rentables¹⁶.

Ceci ne laisse finalement à l'utilisation de CORAIL en interne que l'optimisation localisée des ressources dans un cadre fixé. Ainsi il semble bien que l'on ait une tendance comparable à celle décrite par Kaplan de tendance à la minoration de la comptabilité analytique destinée à orienter les choix techniques et gestionnaires.

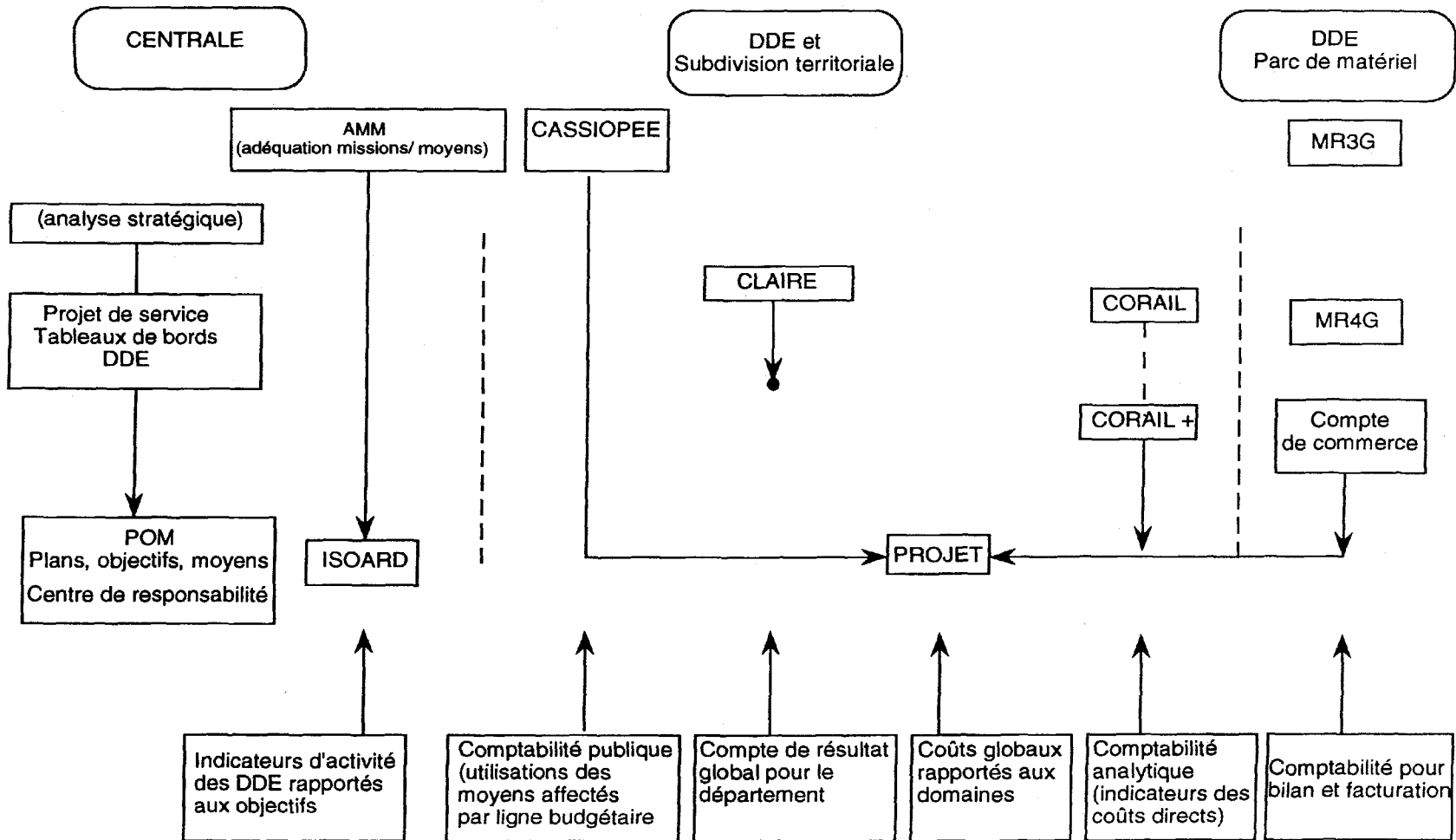
¹⁶Il se mêle dans ces deux facteurs explicatifs des éléments qui sont spécifiques au secteur public et d'autres qui le sont moins. Le fait que la négociation interne ne porte pas sur les indicateurs de coûts de produits doit se retrouver dans des organisations relativement rigides, en revanche le fait que le service ne puisse se désengager d'un territoire (ni d'ailleurs développer fortement ses prestations) est fortement lié à la dimension de service public. Les agents de travaux peuvent d'ailleurs aujourd'hui conduire leurs manifestations devant le Conseil général qui est le garant politique du maintien du service.

c) Entre administration centrale et DDE

La gestion administrative repose traditionnellement sur l'attribution de moyens. La comptabilité administrative (CASSIOPEE) vise alors à vérifier l'utilisation effective des crédits et la mesure de la performance s'arrête là. Un premier effort pour relier l'attribution de moyens à ce qui est réalisé avait été engagé dans la vague de la rationalisation des choix budgétaires avec la base de données Adéquation Missions Moyens qui permettait de déterminer, à partir d'un certain nombre d'indicateurs d'activités des DDE, les ressources qui devaient leur être attribuées. Cette démarche descendante était très lourde et les données étaient contestées par l'ensemble des parties et semble-t-il assez peu utilisées. La mise en place des centres de responsabilité puis l'institution des directions départementales en centres de responsabilité a conduit à une négociation de l'attribution de moyens. La base de données ISOARD mêle des données sur les moyens des DDE et des données sur le contexte (nombre de km de routes, données INSEE sur le département...). En théorie le rassemblement de données de contexte devrait permettre de faire le lien avec les finalités globales des services, mais en pratique ces données servent surtout à établir des ratios entre moyens alloués et tâches à réaliser, comme le nombre d'agent par km de route entretenue. Le principe ici, à la différence de AMM, est d'avoir une base ouverte à tous les services qui permette de fournir les données qui pourront être mobilisées par les DDE ou les directions d'administration centrale dans la négociation sur l'allocation de moyens plutôt que de figer des critères d'intégration des données.

Pour garantir la cohérence entre la stratégie générale et les actions concrètes quotidiennes, il faudrait, a minima, pouvoir mesurer les consommations de moyens par grand domaine d'activité (pour ne pas renforcer, par exemple, l'entretien routier alors que l'on affiche une politique de mobilisation sur la question de l'Habitat) Un premier effort a été fait dans le recueil des données ISOARD pour répartir les moyens par domaine (entretien routier, aménagement, habitat) ce qui suppose une analyse fine de l'activité des personnels qui interviennent dans plusieurs domaines. Ces données sont en effet nécessaires pour les directions de centrale qui cherchent à négocier avec les directions départementales l'allocation de moyens pour des objectifs dans chacun des domaines.

Dans l'ensemble, il semble que l'on soit encore loin de dépasser l'usage de petits ratios de productivité comparée des différentes DDE dont la rusticité est un élément de poids dans la négociation centrale/DDE. Et d'ailleurs si l'on cherchait à aller plus loin on rencontrerait des problèmes plus fondamentaux pour la mesure de la performance.



Chapitre 3

Quelle mesure de la performance ? comparaison public / privé.

La question abordée dans le chapitre précédent s'inscrit dans le cadre plus large d'une interrogation conjointe sur les instruments de mesure de la performance de part et d'autre de la frontière public/privé. *

Les gestionnaires publics sont sommés de rendre compte de l'efficacité de leurs interventions, comme les responsables privés sont interpellés sur les effets externes (publics) de leur activité. Mais par-delà les renvois de termes et les analogies parle-t-on vraiment de la même chose de part et d'autre ? On peut en effet souligner des différences. Du côté du privé il apparaît en effet un critère synthétique quantitatif de performance, le profit, alors que pour l'action publique on ne cesse de multiplier les critères, hétérogènes, non commensurables et partiellement qualitatifs (par exemple pour l'éducation : taux de scolarisation, niveau acquis, taux d'emploi des élèves...). Mais on peut aussi mettre en avant des éléments de convergence. Le multi-critère semble bien émerger dans l'évaluation des entreprises et l'administration a développé ces dernières années de nombreux instruments de mesure quantitative des liens coûts/résultats ; la réflexion sur le lien résultat/processus se retrouve des deux côtés, de même que les interrogations sur la mesure des effets de coopération dans la performance.

Le point de vue porté sur l'action engagée est aussi important que le statut de cette action. Si on regarde à la loupe n'importe quel segment d'intervention du côté du public, on trouvera des principes d'efficacité très proches de ceux rencontrés dans le privé. Si au contraire on s'éloigne et que l'on compare le rôle de l'Etat et les résultats d'une entreprise industrielle, les comparaisons deviennent plus aléatoires.

En effet les performances finales du côté du secteur public et de celui du secteur privé sont de natures différentes. Si, in fine, une entreprise mesure son succès au fait qu'elle rapporte de l'argent à ses actionnaires, dans le secteur public une action est rarement engagée pour elle-même mais en vue d'effets plus larges produits au sein de la société. Les spécialistes du management public établissent d'ailleurs à ce propos une distinction éclairante, au moins en première analyse¹⁷. Ils différencient en effet dans une action publique deux fonctions de production

¹⁷Gibert Patrick, "Management public, management de la puissance publique", *Politiques et management public*, vol 4, n° 2, juin 1986.

qui s'enchaînent pour atteindre des fins visées. La première fonction fait émerger un certain nombre de biens et de services. Ceux-ci dans un second temps ont un impact au sein de la société à travers une deuxième fonction de production d'un autre type. Ainsi, par exemple, on organise des vacances pour les jeunes de banlieues (première fonction) en espérant que cela aura une influence sur les accès de violence dans ces zones urbaines (deuxième fonction).

Ces impacts sont souvent multiples et non commensurables. Une même dépense publique peut en effet simultanément être rapportée à plusieurs finalités. Celles-ci peuvent être juxtaposées : la réhabilitation des parcs de logement HLM visait ainsi en même temps des fins d'économie d'énergie par l'isolation des bâtiments et de requalification symbolique par le coup de neuf apporté dans des quartiers laissés depuis longtemps à l'abandon. Elles peuvent être emboîtées : faire une autoroute dans le massif central c'est faciliter des déplacements, mais aussi par là agir sur le développement économique local et ce faisant sur la répartition de la population sur le territoire. Les critères de pertinence de ces multiples impacts ne peuvent qu'arbitrairement être rapportés les uns aux autres. Le caractère indéfini de l'enchaînement des finalités possibles d'une intervention publique et la diversité de celles-ci fondent une différence radicale entre les performances finales publique et privée.

Ceci se retrouve du côté de la mesure de cette performance. D'un côté la comptabilité financière, de l'autre l'évaluation des politiques publiques. Bien sûr les comptables ne manquent pas de rappeler que la comptabilité est un des arts créatifs et que de délicats problèmes, comme ceux de l'estimation de la valeur des actifs, se posent de longue date¹⁸. Cependant, dans les grandes lignes, cette mesure est maîtrisée et on sait grosso modo si une entité économique indépendante gagne de l'argent à partir de l'observation des flux financiers d'entrée et de sortie. L'évaluation des politiques publiques est en revanche beaucoup plus problématique. Elle est confrontée à la diversité qualitative et quantitative des impacts mesurés ainsi qu'au non moins délicat problème de la corrélation à établir entre les actions engagées et d'éventuels impacts observés dans la société ; ce qui suppose l'explicitation de théories d'action qui donnent un sens à ces relations. Enfin, les effets en retour sont très différents. Dans le premier cas la mesure des résultats est au coeur de la prise de décision, alors que pour l'évaluation des politiques publiques, l'articulation entre les décisions prises et les mesures effectuées est tout à fait lâche. Entre la comptabilité financière et l'évaluation des politiques publiques on ne saurait donc établir que de très vagues analogies.

En revanche, les observations présentées ici révèlent de nombreux points de convergence dès que l'on s'interroge non plus sur la performance elle-même mais sur les causes de son atteinte, ce que l'on peut convenir d'appeler les "sources de la performance". Si partant de là beaucoup ont cherché à transférer les réponses du secteur privé au secteur public, c'est plutôt la communauté de certaines questions qui s'impose. Car même du côté du privé la question des sources de la performance reste largement ouverte. La belle assurance du compte de résultat laisse place à un doute plus épais dès que l'on essaie de comprendre les facteurs qui ont contribué à ce résultat. Claude Ménard rapporte ainsi que l'on

¹⁸cf. chapitre 1

a pu repérer jusqu'à trente critères différents pour définir l'efficience et au moins autant de facteurs mesurables¹⁹.

On peut noter diverses convergences autour de trois thèmes distincts qui peuvent être rapportés à la séparation des deux fonctions de production évoquée ci-dessus. Le premier thème s'inscrit dans le cadre de la première fonction de production et porte sur la pertinence des méthodes de gestion qui ont été importées du secteur privé vers le secteur public. Le deuxième thème se situe à la jonction des deux fonctions de production (et à ce titre interroge la validité de ce découpage). Il s'agit d'appréhender les impacts liés à l'intégration des différentes composantes de l'action engagée. Ces interrogations rejoignent alors, plus par analogie que par transferts, certains débats parmi les plus contemporains sur les effets systèmes dans la performance industrielle.

1) Les méthodes de la gestion privée appliquées au public : transfert de solutions ou de problèmes ? L'exemple de France télécom.

Un mouvement de réforme des administrations et services publics a été engagé dans tous les pays développés depuis deux décennies. Si dans ce mouvement, la référence au secteur privé est toujours présente, deux lectures ont pu en être faites. Soit on considère qu'il faut remplacer les organismes publics par des organismes privés ou tout au moins créer des conditions proches de celles rencontrées par les entreprises privées pour transformer les administrations. Soit on considère que tout en préservant l'état du partage entre les deux secteurs, on peut améliorer le fonctionnement des administrations et des services publics en transférant des savoir-faire issus de la gestion des entreprises privées. La première orientation est tout particulièrement illustrée par l'exemple britannique. Dans ce cas on a engagé une première vague de privatisation ; ensuite, pour ce qui restait on a soit (de manière limitée) essayé de créer les conditions permettant à l'usager de se comporter comme un client sur un marché, ou mis en oeuvre (de manière plus large) des modalités de mise en concurrence entre services administratifs et services privés²⁰. Les différentes réformes engagées en France partent au contraire, en partie en réaction au modèle précédent, de l'idée qu'il faut réformer de l'intérieur les administrations et services publics.

Pour l'administration l'expression la plus claire de cette option se trouve dans la circulaire sur le renouveau du service public signée par Michel Rocard le 23 février 1989. Il affirme que : *"ce n'est pas en dévalorisant les fonctionnaires dans la société que l'Etat et les collectivités publiques seront mieux gérés"*. Selon cette circulaire c'est la bureaucratie et non les hommes qu'il faut changer et que pour cela en particulier *"l'apprentissage des méthodes modernes de gestion prendra une place beaucoup plus importante dans les programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires de responsabilité. L'accent sera particulièrement mis sur la gestion du personnel, sur la connaissance des coûts, le contrôle de gestion (...)"*²¹. Parallèlement pour les grandes entreprises de services publics (poste, EDF, SNCF, France télécom), l'ouverture à la concurrence ne sera durant

¹⁹Ménard Claude, *L'économie des organisations*, La découverte, 1995.

²⁰Jeannot Gilles, "Peut-on faire de l'usager un client ? Retour sur l'exemple britannique", in : Warin Philippe, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*, Paris, La découverte, 1997, p. 287-307.

²¹Jo du 24 février 1989, p. 2526-2529.

cette période que très limitée (le courrier rapide à la poste, le téléphone mobile pour France télécom) ce qui là aussi a laissé place à une réforme de l'intérieur.

Le terme "privé" n'est pas employé dans la circulaire sur le renouveau du service public et les slogans utilisés "modernisation", "renouveau" ou "management public" restent singulièrement vagues. Mais c'est bien du côté des méthodes de gestion de l'entreprise que les réformateurs du service public vont se tourner. En quelque sorte, il s'agissait de s'approprier les méthodes du secteur privé pour éviter que le secteur privé ne s'approprie de grandes parts du secteur public²².

Cette période n'a pas été dépourvue d'une certaine idéologie et l'imposition de "solutions du privé" a souvent précédé l'interrogation sur les conditions de ce transfert. Le débat, pris entre les partisans des transferts qui voyaient volontiers dans ces méthodes la solution à toutes les dérives bureaucratiques et les défenseurs du service public qui tendaient à invalider par principe toute comparaison entre les secteurs public et privé a porté plus, alors, sur la transférabilité des méthodes que sur leur validité en général.

Cependant un certain nombre de difficultés rencontrées dans l'application des méthodes du management privé au secteur public apparaissent plus simplement comme la transcription de difficultés d'application des méthodes du management privé au secteur privé : mettre au travail les agents, ou "mettre le client au centre" proposent des écueils comparables des deux côtés de la frontière public/privé. Ceci sera illustré à partir d'évaluations des effets de l'application de nouvelles méthodes de gestion à France télécom.

a) Mobiliser les agents

La recherche de la performance peut-être orientée du côté de l'organisation du travail. A France télécom, dans le cas d'installations de produits chez les clients, par exemple, les défauts de productivité se trouvent en grande partie dans les temps morts entre les interventions d'un même agent ou dans les décalages entre les interventions de plusieurs agents. La mise en place d'une application de planning permettant de traiter les dossiers en parallèle et non plus seulement en séquentiel est une figure possible de la recherche de productivité locale. Un tel instrument conduit à remettre en cause des modalités de répartition du travail. Il introduit aussi des formes de contrôle par le fait que chacun peut voir à quel niveau d'avancement de son travail se trouve son collègue. On permet ainsi un meilleur taux de remplissage du carnet d'intervention de chaque agent et on se donne les moyens de vérifier l'avancement des interventions et de faire pression sur les agents en cas de retard. Sur le papier, tous ces éléments devraient permettre d'augmenter la productivité et de réduire les délais. Or l'observation révèle qu'un tel instrument qui vise directement à la fois à introduire de la cohérence et à faire pression sur les agents, masque des formes d'organisation du travail antérieures, se trouve mal approprié et que son usage est limité.

²²Il ne faut pas oublier cependant que des transferts dans l'autre sens ont eu une importance historique considérable à travers des figures comme celles de William Petty ou de Fayol : cf. Hatchuel Armand, "Les paradoxes du management public", in : colloque de Cerisy, *Le service public? La voie moderne*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 17-30.

Dans un autre registre, dans la même entreprise publique, la refonte de la grille des classifications devait établir une rupture avec une gestion du personnel largement détachée de la mesure même des compétences. Cette nouvelle classification avait des atouts pour être acceptée du personnel : elle pouvait apparaître comme la remise en cause d'un système archaïque de grades porteur de nombreuses injustices et, en second lieu, sa mise en place a été accompagnée d'une augmentation de la masse salariale qui permettait dans la plupart des cas une hausse des salaires. Or ce système a été plutôt mal accueilli. Derrière cela, se trouve, selon Emmanuelle Raynaud et Norbert Alter²³, une interprétation divergente de ce qui est à l'origine de la performance. En éclaircissant la relation entre le poste tenu et le salaire reçu on masquait en particulier une des composantes forte de la relation d'emploi dans la fonction publique : la stabilité dans la durée des engagements. Alors que l'application de la classification s'est appuyée sur une "photo" enregistrant les caractéristiques actuelles des postes et des occupants, le contrat implicite entre l'entreprise publique et ses agents repose sur un système d'obligations et d'attentes croisées assez complexe qui se déploie dans toute la durée du contrat. Il inclut du côté des agents d'autres incitations que le salaire (possibilité d'évoluer dans son métier, retour au pays...), et pour l'entreprise une conception plus large de son personnel comme source de performance (adaptations aux évolutions de la population des utilisateurs, préparation des mutations technologiques, prise en charge collective de l'évolution du "métier" de l'entreprise...). Ainsi des règles anciennes qui, par leur inadaptation technique, permettaient de recouvrir ces arrangements dans la durée, apparaissent comme de meilleurs garants de l'engagement à moyen terme que le transfert d'un modèle de mobilisation des agents inscrit dans une autre conception du contrat d'emploi.

Si, pour les acteurs, ces différentes transformations sont largement replacées dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, l'opposition public/privé qui sous tend ces mutations doit être largement nuancée. Les logiciels de planning sont aussi difficiles à faire vivre dans l'industrie que dans les services publics. L'existence de contrats implicites entre les agents et les employeurs dans la durée de leur carrière peut se retrouver aussi dans les entreprises privées où la stabilité de l'emploi demeure assez forte. C'est donc plutôt une vision un peu simpliste de ce qui contribue à mobiliser les hommes au travail que des spécificités du secteur public, qui apparaissent ici à la source de ces dysfonctionnements.

b) Mettre le client au centre

Si la médiation introduite par de tels instruments de gestion pose des problèmes, la tentation est forte, du côté du privé comme du côté du public de retrouver un lien plus direct entre la production et les destinataires des services. Mettre le client au centre devait fournir un critère permettant d'orienter les efforts des différentes composantes des entreprises publiques. Cependant, là aussi, la déclinaison pratique de ce principe s'avère moins évidente que prévu : derrière les attentes du destinataire final se trouvent des conséquences opérationnelles très contrastées pour la production.

- Cette promotion du client a pu être comprise d'abord comme un mot d'ordre anti-technocratique. Les entreprises de télécommunications dans le

²³Le système social de France télécom et ses acteurs à l'épreuve des réformes", *La lettre du centre d'étude de l'emploi*, n° 42, 10 p.

monde entier ont traditionnellement développé de nombreux instruments très techniques de mesure de la performance. Selon une étude comparative de l'OCDE²⁴, les entreprises publiques tendaient à privilégier les indicateurs de qualité et en particulier ceux qui concernent la qualité du réseau comme le taux de panne. On s'attachait d'abord à une performance technique : couvrir le territoire avec un réseau qui fonctionne. C'est une offre d'un service de base à l'utilisateur que l'on vise.

L'atteinte d'un bon niveau technique des infrastructures n'empêchait pas, toutefois, une remise en cause du côté "administratif" des PTT. D'où l'idée de mettre en avant la figure du client comme signe de la volonté d'accorder de l'attention au destinataire et non plus seulement au réseau. Cela s'est traduit par de nouvelles politiques de communication ("bougez avec la poste") et d'accueil. La référence au client a pu rester ainsi un certain temps, comme dans de nombreux services publics, plutôt symbolique. Parler de client plutôt que d'utilisateur c'était alors mettre en cause une certaine rigidité bureaucratique et mettre en avant des qualités de disponibilité et d'attention aux personnes supposées attachées au "sens commercial". Cela a pu se traduire par la formalisation de formes de politesse (Bonjour, regard, au-revoir, merci), ou par une certaine latitude offerte à l'agent pour arranger des situations conflictuelles et briser l'image de la technocratie rigide.

Mais à bien y réfléchir, cette notion de "sens commercial" n'est guère moins floue que celle du "sens du service public". Dans les deux cas on trahit une certaine difficulté à appréhender les sources de la performance associée à la qualité de la relation entre un agent au contact et un destinataire du service. En effet, les modèles de mesure de la performance utilisés traditionnellement trouvent plutôt leur origine dans la pratique industrielle et s'avèrent souvent peu pertinents dès que l'on aborde le domaine du contact direct avec le client. La qualité de la relation est une source essentielle de la performance finale, mais elle apparaît souvent peu saisissable par des indicateurs et surtout masquée par des mesures à court terme de la productivité²⁵. Dans le secteur de la distribution, la recherche de la productivité par réduction des effectifs ne produit pas nécessairement la meilleure performance finale. Maintenir un rayon boucherie ou poissonnerie avec des employés en contact direct ne rapporte pas nécessairement de l'argent mais permet de fidéliser une clientèle, l'essentiel de la marge étant obtenu sur d'autres produits. Le même raisonnement critique peut s'appliquer dans le domaine de l'administration et des services publics. On peut prendre l'image très "service public" du facteur qui en apportant le quotidien chez une personne isolée en milieu rural, prend le temps de la saluer de vérifier que tout va bien et de proposer éventuellement quelques services. On peut prendre l'image plus "commerciale" de l'agent France télécom qui accueille la réclamation d'un client avec le sourire prend le temps d'écouter sa plainte et, s'il s'avère que l'organisation est dans son tort, accorde une petite remise à titre "commercial". Dans les deux cas la part de la performance qui se joue dans la relation apparaît aussi réelle que difficilement saisissable.

²⁴Shand David, Arnberg Morten, Veloso Alvaro, Irwin Tim, "La mesure des performances dans les entreprises de télécommunications", in : *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*, OCDE, série PUMA n°5, 1994, p. 69-100.

²⁵Carter Neil, Klein, Rudolf, Day Patricia, *How organisations Measure success, the use of performance indicators in government*, Londres, Routledge, 1992, 202 p. Gadrey Jean "Les difficultés d'évaluation des performances réelles des services et le cas particulier des services publics et services en réseau", Compte rendu d'un exposé au groupe X-europe réseaux, reproduit dans *Repères prospectifs*, n°38, oct. 96, DAEL, (l'ensemble de ce dossier sur la performance globale peut être consulté utilement).

- La mise en avant du client s'est traduite, en second lieu par le développement de la vente. Le diagnostic implicite était que si le produit est de qualité, les agents marqués par une culture de service public ne savaient pas vendre. Traditionnellement dans les services publics les fonctions de ventes sont dévalorisées par rapport aux fonctions de production. Se centrer sur le client c'est alors renforcer et mobiliser ces services commerciaux. Les agents commerciaux vont voir ainsi leur statut (symbolique et financier) et leur nombre augmenter, ce qui était aussi une des finalités des reclassifications évoquées précédemment. Des formes diverses d'intéressement au résultat sont aussi instaurées avec en particulier des campagnes thématiques périodiques pour le placement de certains produits qui rythment d'activité des services commerciaux au cours de l'année. La performance se mesure alors, par exemple, en termes de terminaux placés auprès du client.

- Mais le client attend aussi que la proposition de service s'adapte exactement à ses besoins et suive directement et sans faute la commande. Ce qui apparaît en particulier plus complexe dès que l'on pénètre dans la téléphonie professionnelle où les produits plus variés et élaborés nécessitent une adaptation technique à chaque situation. Se référer au client a alors été en troisième lieu chercher à établir l'offre au plus près des attentes du client. Ceci a été recherché à travers deux orientations complémentaires. D'une part, une segmentation des clientèles entre les grandes entreprises, les professions libérales et PME, et les usages privés. Et d'autre part une refonte de l'organigramme qui permet pour chacune des catégories d'avoir dans le même service tous les interlocuteurs qu'il est susceptible de rencontrer, des commerciaux aux techniciens chargés d'installer une ligne ou un standard téléphonique. Ceci vise à rétablir les liens entre les commerciaux et les techniciens qui mettent en oeuvre les commandes d'un même client. Cette orientation déplace le lieu de pertinence de la performance du côté des processus d'installation de ligne ou de dépannage. C'est la continuité de la chaîne qui est alors visée et la liaison directe entre les différents niveaux d'intervention. Les sources de la performance se trouvent alors tout particulièrement dans la capacité des agents au contact des destinataires à mobiliser les différentes composantes de l'organisation pour résoudre un problème singulier.

- L'horizon de réflexion demeure cependant en bout de course l'ouverture à la concurrence. Dans cette perspective, la recherche de la qualité de service, pour l'installation et l'entretien des lignes, qui est principalement mise en avant laisse place à l'optimisation des recettes. Or, il apparaît dans ce cas, que ces recettes sont plus liées à l'usage du téléphone qu'aux fonctions de développement et d'entretien du réseau réalisées par les agents de France télécom. L'amélioration de la performance finale peut alors passer largement à côté de la production. Elle peut se jouer plutôt dans une politique de tarification (comme l'offre "primalist") qui en offrant des réductions sur certains appels a pour objectif de faire augmenter à terme le volume global des communications, dans le pays développé qui a le plus faible taux d'utilisation de ses lignes téléphoniques. S'attacher au temps de consommation du téléphone c'est encore déplacer le lieu de la performance et paradoxalement retrouver la question de l'usage et de l'utilisateur.

La multiplicité des définitions de la qualité incluses dans cette référence au client, qualité intrinsèque du produit, qualité de la relation, orientation vers la

vente, adaptation fine aux demandes diverses, attention portée aux usages... se retrouvent aussi bien du côté du secteur privé. Le client qui y apparaît en effet à travers le prisme de quelques épreuves du marché, le porteur de besoin qui est le point de mire de la certification qualité ou la personne qui se présente physiquement dans une agence commerciale de vente sont loin d'être les mêmes entités. Les questions qui en découlent au niveau de l'organisation de la production sont de même diverses²⁶.

Encore une fois, dès que l'on cherche à saisir ce qui contribue à la réussite d'une entreprise, l'objet apparaît plus riche et plus épais que la simple mesure, sonnante et rébuchante, d'un résultat final. Les méthodes de mobilisation du personnel de mesure des coûts ou la quête à tous les niveaux de la production de la figure du client offrent bien des guides pour l'action non dénués de pertinence. Mais chacun se trouve confronté à la réalité sociale complexe d'une entreprise ou d'un service public et à ce titre soulève de nouvelles difficultés. Il n'est pas complètement étonnant que l'on retrouve ces problèmes dans le transfert vers le secteur public de ces méthodes.

2) L'intégration comme source de performance : des questions du privé pour le public

Si les problèmes rencontrés dans l'application au public des solutions managériales du privé ne sont parfois que la transcription des limites de ces instruments gestionnaires, certaines interrogations parmi les plus contemporaines rencontrées dans le secteur privé éclairent sur un autre mode des questions propres au secteur public.

La question des sources de la performance se pose en effet de manière renouvelée et tout à fait cardinale dans l'industrie. Un certain nombre de transformations, concernant au moins quelques grandes entreprises, conduisent à remettre en cause simultanément les modèles d'organisation et les instruments de gestion. L'instabilité des différentes composantes de l'environnement conduit ainsi à renforcer un pilotage de la production permettant d'intégrer à côté d'une compétition par les coûts, toujours présente, des contraintes liées à la variété, la qualité, la flexibilité ou les délais. On assiste dans ce contexte à un mouvement de décentralisation des processus de prise de décision, et de nouvelles formes de coordination locales émergent : conduite de projets, équipes autonomes. Mais il n'est pas sûr que les instruments de gestion et en particulier ceux qui permettraient de renouveler l'approche de la performance locale dans ces nouveaux cadres suivent directement ces mutations.

Pierre Veltz pointe les différents lieux de la performance qui échappent aux instruments traditionnels de mesure : les effets de système : il n'y a plus un lieu central (la fabrication) avec des annexes dont on pourrait négliger les apports spécifiques ; les effets de relation, ce qui se passe aux interfaces est décisif ; et enfin les effets de provision, la création de ressources dans le processus d'apprentissage et de coopération. Les instruments traditionnels de mesure de la performance étant toujours utilisés on concentre alors l'attention par ceux-ci sur

²⁶Foot Robin, "Le client : rhétorique et réalité", in Charpentier Pascal, Foot Robin, Tixier Pierre-Eric, *Mutations de l'entreprise et performance. Coopérer oui mais comment ?*, GIP mutations industrielles, 1994, p. 11-14.

des facteurs de la performance qui deviennent de plus en plus secondaires dans le processus de création de valeur. En outre à cette crise de la représentation de l'efficacité productive sont associées d'autres crises, une crise de la posture des différentes catégories d'acteurs dans l'évaluation (auto-évaluation, évaluation croisée entre égaux), une crise de l'étagement des domaines de responsabilité et des critères d'évaluation ainsi que de la pure internalité du contrôle, sans compter une crise du caractère unilatéral des formes de rationalité. La question de la mesure de la performance se trouve traversée par la question de l'intégration des relations nécessaires à la production.

La confrontation entre le secteur public et l'industrie paraît moins immédiate que dans les cas précédents. Les conditions de pression de la concurrence et de gestion de variété de produits, souvent à l'origine de ces interrogations du côté de l'industrie, se retrouvent rarement du côté du public. Il faut moins ici procéder par transfert que par analogie. Si l'on a pu établir précédemment des parallèles entre les deux secteurs en isolant certains segments productifs c'est autour de la mise en cause même de la capacité d'isoler de tels segments que s'organise cette nouvelle confrontation. Justement autour de ce qui dès l'ouverture de ce texte avait été repéré comme caractéristique de la performance publique, l'attention portée à des chaînes d'effets externes en cascade.

Si l'action publique engage des effets multiples, à la fois les effets divers d'une intervention doivent être appréhendés et les conjonctions d'interventions parallèles suivies. La question de l'intégration des différentes approches sectorielles est une source de performance plus essentielle et plus problématique que l'optimisation locale des différents segments productifs. Les appels incantatoires au "partenariat" ou aux "politiques transversales" apparaissent plus comme une manière de nommer le problème que de le résoudre.

Si on revient sur l'exemple du ministère de l'Équipement, on ne quantifie pas si facilement les prestations d'aménagement, d'action sociale ou même d'ingénierie routière, que les prestations de services qui initialement ont été intégrées dans les comptabilités analytiques. Les effets de système et de relation sont dans ces cas essentiels. De nombreux dysfonctionnements sont à relier à des défauts de coopération entre les services, comme l'illustre l'exemple des constructions publiques. Un service dans les Directions départementales de l'Équipement a en charge le suivi de la construction des bâtiments publics (palais de justice, bâtiments administratifs, lieux d'enseignements,...) pour le compte de différents ministères ou de collectivités locales. Les problèmes de qualité apparaissent moins dans le suivi des constructions, pris en charge par ces services, que dans l'ouverture à l'amont et à l'aval de la construction. A l'amont, la qualité d'un bâtiment public dépend fortement de son emplacement. Disposer d'emplacements pertinents dans une zone fortement urbanisée relève d'une action continue de maîtrise du foncier. A l'aval, la qualité d'un bâtiment est liée aux conditions d'entretien. Trop souvent les concepteurs des projets se trouvent détachés des préoccupations de ceux qui géreront par la suite le bâtiment. Dans les deux cas, la performance apparaît à la jonction de professionalités différentes. L'impact final de l'investissement dépend fortement de l'articulation, dès la conception, des ces différentes approches. Les effets de coopération sont plus essentiels que la performance de chacun dans son domaine. La question de la provision est aussi un des critères déterminants. Une bonne partie de l'activité de l'Équipement peut être rassemblée autour de la

gestion du territoire. L'idée qu'un des apports important du ministère pourrait être d'offrir une base de données actualisée sur ce territoire mise au service du développement local offre un exemple suggestif : ceci suppose à la fois un investissement cognitif et un investissement relationnel dans la société locale qui peut passer par des détours de production qui semblent éloignés de la performance initiale.

On retrouve des questions comparables dans l'évaluation des politiques locales. Le nombre d'évaluations engagées par les administrations augmente lorsque l'on s'éloigne du terrain. La Commission européenne étant la plus forte consommatrice de ce type de prestations. Si on peut y lire le signe d'un besoin plus fort d'information à ce niveau, il est aussi vrai que les politiques apparaissent d'autant plus claires que l'on s'éloigne du terrain. Le modèle de l'évaluation qui rapporte une action à un impact recherché apparaît en effet bien simplificateur à ce niveau. Une même dépense publique peut en effet, comme on l'a déjà noté, être rapportée à plusieurs finalités. La ligne de tramway Saint-Denis - Bobigny, par exemple, s'intégrera de multiples manières aux stratégies des Municipalités, du Département ou de la Région concernée. Elle pourra être appréhendée, dans une perspective transport, comme une liaison entre les deux villes, pour les usages de "cabotage" au service de ceux qui habitent la zone intermédiaire, ou pour aider à réorganiser le réseau de bus qui traverse le territoire. Mais elle peut aussi être considérée dans son impact sur l'évolution des valeurs foncières dans des quartiers autrefois mal desservis et par là sur la recomposition de la population. Porter ces différentes finalités suppose d'intégrer dans la conception même du projet des éléments d'adaptation qui permettent d'accompagner les différents impacts recherchés (aménagement des espaces publics, gestion des interconnexions...). A l'inverse un même objectif peut être atteint en tirant parti de multiples politiques. Le niveau local se révèle alors comme un lieu d'intégration et de mise en cohérence où les effets de relations peuvent être plus importants que ceux propres à telle ou telle politique. L'étagement et l'intrication des différents dispositifs "partenariaux" dans l'action sociale posent ainsi, par exemple, des problèmes de liaison entre efficacité et intégration des divers intervenants. Dans tous ces cas l'évaluation des processus et des formes de coordination va de pair avec celle des résultats.

Conclusion

La question de la performance ne cesse donc de traverser la frontière entre les secteurs public et privé. Les jeux de miroirs et les modes de comparaison évoqués dans les parties précédentes ne se situent pas au même niveau. On peut souligner pour conclure deux tendances transversales.

En premier lieu il semble bien qu'il y ait du côté du secteur public depuis plusieurs années une interpellation croissante à répondre de la performance en des termes marqués par l'influence de la gestion privée, et que cette interpellation soit difficilement contournable. On peut noter que cette interpellation ne se réduit pas à la promotion d'un modèle particulier (néo libéral ou managérial) de l'action publique mais qu'elle s'impose à tous. Même les plus farouches défenseurs du service public traditionnel ont du mal à ne pas répondre, par exemple, à l'injonction à faire du service public un service du public. En outre, cette injonction à la performance semble bien étendre progressivement sa zone d'influence. Cette reconfiguration de la question de la

performance a ainsi ses propres développements. Cette attente a été illustrée, ici, surtout pour des prestations de services. Mais les transferts de méthodes ont un impact qui va au-delà des prestations de service les plus comparables à une offre privée et se retrouvent au coeur même de l'action administrative. L'influence de cabinets de conseil se retrouve, par exemple, jusque dans les fonctions les plus administratives comme le montre l'exemple du contrôle de l'inspection des affaires sociales. Cette diffusion va contribuer à faire évoluer la fonction même de l'inspection. D'un contrôle de type juridique portant sur l'application formelle des procédures, les agents de ce corps d'inspection ont progressivement développé des fonctions d'audit ou d'évaluation de segments de politiques publiques qui impliquent un jugement sur la performance de l'action engagée et non seulement sur sa régularité. Cela les a conduits en particulier à développer des compétences d'expertise financière à côté de l'expertise juridique. Ce glissement induit aussi dans un second temps une mise en question nouvelle de l'action publique, on ne peut pas d'une part vérifier la conformité de l'application de la règle, et de l'autre la performance de l'action engagée, sans être amené à s'interroger sur le dispositif juridique lui-même comme source de performance, sans évaluer l'efficacité même de l'agencement des différents dispositifs réglementaires et financiers. Ainsi, même des actions réglementaires, pour lesquelles le principal critère d'évaluation était la conformité des procédures et l'application des règles prescrites, se trouvent-elles soumises à de nouveaux impératifs de performance plus proches des principes managériaux que de ceux du droit²⁷. On a retrouvé de même une telle expansion de la préoccupation de performance à propos des efforts pour prendre en charge en amont les impacts croisés des différentes interventions publiques sur un territoire.

En second lieu cette référence à la performance privée tout en étant difficilement rejetable n'en apparaît pas moins éminemment problématique. D'une part la distinction entre deux fonctions de production, rappelée ci-dessus, si elle est nécessaire en première analyse, se trouve ballottée dans ces évolutions dans lesquelles la manière de produire certains biens, services ou règles semble bien plus entremêlées qu'elle ne le suppose. D'autre part, il y a plus remise en cause conjointe des indicateurs d'évaluation de la performance et des modes d'organisation ou de coordination des activités dans les entreprises et les administrations, que transfert des solutions du privé vers le public. Il y a en particulier de larges pans des sources de la performance associés tant aux effets d'intégration de différentes composantes d'une action, qu'à l'engagement même des individus dans le travail ou la relation de service qui restent méconnus, même si on s'accorde sur leur importance. Il y a donc grand intérêt à poursuivre des confrontations public/privé qui ne reposent plus sur des modèles idéaux que de ce que devraient être ces différents secteurs mais sur des observations des modalités pratiques de prise en charge, de part et d'autre, de la question de la performance.

²⁷Cette évolution s'inscrit dans une tendance générale d'intériorisation progressive par le Droit des visées d'efficacité propres au management qu'a décrite Jacques Chevallier et que l'on retrouve dans l'application du principe de proportionnalité, dans les instruments de "légistiques" permettant de réaliser ex ante un bilan coût/avantage de nouvelles lois, dans l'accent mis sur les processus d'application ou dans les lois soumises à une obligation d'évaluation : Chevallier Jacques, "La juridicisation des préceptes managériaux", *Politiques et management public*, vol. 11, n°4, décembre 1993, pp 111-134.

Chapitre 4

Rendre des comptes à l'usager : la citizen's charter de la Highways agency

La charte des citoyens engagée par John Major au Royaume uni est une des tentatives les plus abouties pour essayer de rendre des comptes de manière directe à l'usager sur la qualité de service. Elle préfigure et souvent va plus loin que la politique dite des engagements dans les services publics puis les administrations françaises. Cette charte s'inscrit dans une réflexion ancienne sur la place du consommateur dans la société. elle a été reprise ensuite par John Major dans une tentative de renouvellement des projets thatchériens de faire de l'usager un client. On rapportera ici les conditions de ce débat avant d'aborder une application routière de cette charte.

1) L'émergence d'une alternative consumériste

Si le projet de faire de l'usager un client est affirmé dès le début du programme thatchérien les applications tardent en fait à venir. Hormis le droit d'acheter son logement social et quelques opérations de type "bons" pour l'éducation en particulier ces expériences demeurent limitées. Dans ce contexte, émerge un discours alternatif à celui élaboré près de deux décennies auparavant par les économistes de la nouvelle droite. La figure du consommateur y apparaît au premier plan. Les principales sources de cette nouvelle orientation se trouvent du côté du Local Government Training Board, du National Consumer Council puis de la Fabian Society et d'un ensemble d'universitaires qui gravitent autour de ces organismes²⁸.

En 1986 le National Consumer Council publie *Measuring up : consumer assesment of local authority services : a guide line study*, ainsi que *Improving customer relations in the NHS* et organise en 1987 une conférence sur ce thème. Ces travaux s'inscrivent dans la lignée du rapport Griffiths de 1983 qui préconisait le développement de procédures qualité au sein du National Health

²⁸ Christopher Pollitt *Managerialism and the public services*, Blakwell, 1993, 222 p.) Pollitt Christopher, Bouckaert Geert (ed), *Quality improvement in european public services, concepts cases and commentary*, Londres, Sage, 1995, 190p. Klein Rudolph, Day Patricia, *Accountabilities, five public services*, Londres Tavistock publication 1987. Carter Neil, Klein Rudolph, Day Patricia, *How organisations measure success, The use of performance indicators in government*, Londres, Routledge, 1992, 202 p.

Service²⁹ et de méthodes de type marketing permettant de mieux connaître les attentes des usagers ainsi que d'instruments de gestion qui conduisent à prendre effectivement en compte ces attentes. Créé en 1975 le National Consumer Council est un organisme financé par le gouvernement central pour promouvoir la défense des consommateurs de manière générale. Cet organisme, bien que financé par le gouvernement semble cependant disposer d'une certaine autonomie. La posture critique sera toutefois renforcée avec le LGTB.

En 1987, le Local Government Training Board, publie *Getting Closer to the public*³⁰, une brochure offrant en particulier des conseils destinés à développer des formes nouvelles de relations avec les destinataires du service. Le document présente en outre une analyse critique des problèmes liés au consumérisme. Le Local Government Training Board est un organisme qui travaille au service des collectivités locales et contribue à promouvoir la formation et les nouvelles méthodes de gestion pour celles-ci. Cet organisme est indépendant du gouvernement central. Le fait qu'une réflexion alternative à celle tenue du côté du gouvernement vienne en particulier du côté des collectivités locales n'a rien d'étonnant. D'une part un certain nombre de ces collectivités son restées aux mains des travaillistes, mais plus profondément c'est la construction même du welfare anglais qui conduit à ce type d'opposition. En effet, ce sont les collectivités locales qui ont en main une bonne part des prestations du secteur public. Ainsi lorsque le gouvernement conservateur appelle à réduire les fonctions du secteur public, il réduit en premier lieu des fonctions qui dépendaient du gouvernement local. Faire pression pour la réduction des dépenses publiques c'est en particulier agir sur les collectivités locales comme on l'a vu pour la "poll tax". Le processus global de privatisation peut donc aller de pair avec une tendance à la centralisation. Ceci marque une orientation différente de celle de la France qui a au contraire joué la carte de la décentralisation, en particulier pour l'action sociale, pour tenter de juguler l'évolution des dépenses. Dans ce contexte les collectivités locales se trouvaient en position de rechercher un discours alternatif pour faire face aux injonctions venues du gouvernement central. Clarke et Stewart rappellent ainsi les pressions qui s'exercent sur les collectivités locales; la pression de l'Audit Commission, la nécessité de faire face à une démoralisation des agents dont l'action a été largement mise en cause et à une perte de légitimité des autorités en redonnant un sens à leur action à travers l'orientation vers la qualité de service, la mise en avant dans le "value for money", si prisé, du terme "value", la valeur des services offerts³¹. Ils proposent une évolution du service "to the public" défini par rapport aux qualités intrinsèques du service et au point de vue des professionnels et de l'organisation qui le rend, à un service "for the public" qui met en avant les attentes et la diversité des points de vue des destinataires³², tout en notant que la définition du destinataire peut être problématique ou que les modes de décision ne se réduisent pas à ceux d'un offreur sur un marché. Dans cette perspective l'orientation de service public ne peut se résoudre à une pure approche consumériste.

²⁹Griffiths Roy, "Does the public service serve? The consumer dimension", *Public Administration*, vol. 66, été 1988, p. 195-204.

³⁰Local Government Training Board, *Getting closer to the public*, Luton, LGTB, 1987.

³¹Stewart John, Clarke Michael, "The public service orientation : issues and dilemmas", *Public administration*, vol 65., été 1987, p. 161-177. (p. 162). Cf. Aussi : Clarke M., Stewart J., *Local government and the public service orientation : or does a public service provide for the public ?*, Luton, LGTB, 1985.

³²*ibid.* p. 168.

En 1988, la Fabian Society qui est un centre de réflexion directement associé au parti travailliste, publie une petite brochure, intitulée *From local administration to community government*, qui fixe d'emblée la portée critique de la démarche : "le gouvernement a revendiqué la propriété de certains termes comme "imputabilité", "choix", "renforcement de la capacité" dans leur définition de l'action publique locale. Il s'est servi de ces concepts pour proposer une critique du gouvernement local et faire des propositions qui affaiblissent les autorités locales à la fois par une réduction de leur pouvoir et par la constitution de nouvelles institutions non élues au niveau local. (...) La réponse ne doit pas être un rejet du besoin d'une plus grande imputabilité ou d'un élargissement de la capacité de choix dans l'offre publique ou du rôle de facilitateur (enabling) des autorités locales. Ce qu'il faut plutôt c'est réaffirmer le sens complet de ces concepts"³³. Cette conception de la nécessité de retrouver un discours de gauche sur le sujet se retrouve dans l'ouvrage *Consuming public services* publié sous la direction de Nicholas Deakin et Anthony Wright en 1990. Nicholas Deakin, issu plutôt des études urbaines que des sciences administratives rassemble des monographies sur les secteurs de l'aménagement, du transport, du logement, de la police, des services sociaux de la santé et de l'éducation et esquisse une alternative au discours de droite sur les consommateurs³⁴. Les auteurs reconnaissent d'entrée que la gauche a surtout, en réaction à la mise en cause des services publics, défendu l'emploi et qu'il faut refonder une nouvelle conception des services qui réponde à la diversité des attentes : "la foi dans l'offre collective a tendu à devenir la croyance dans l'offre uniforme". Ils proposent alors de revenir aux sources un peu oubliées de la tradition de la participation des années 60 et 70 : "Il est utile de désenterrer cette histoire recouverte, ne serait-ce que pour se souvenir que la recherche de nouveaux modèles de service public répondant aux attentes trouve ses origines à gauche plutôt qu'à droite". Dans cette perspective ils dénoncent la restriction du choix offert aux usagers par les récentes réformes : ce n'est qu'un choix de sortie et non un choix de demander de nouveaux services ou de faire évoluer les services existants³⁵.

Le simple repérage des auteurs impliqués dans ces travaux de réflexion indique que ces trois espaces de débat ne sont pas déconnectés. Ainsi Jenny Potter³⁶ qui joue un rôle de consultant au centre du NCC participe aussi aux travaux du LGTB ou John Stewart qui signe avec Michael Clarke, le directeur du LGTB, des travaux préparatoires au document de référence de cet organisme est l'auteur de la publication de la Fabian Society citée. Les services de référence sont aussi assez proches et sont plutôt du côté des services sociaux, de l'éducation et de la santé, ce que les anglais appellent "publics services"³⁷, que du côté des "publics utilities", le téléphone, le chemin de fer, l'électricité l'eau ou le gaz, alors en cours de privatisation.

Le document du National Consumer Council de 1986 présente un tableau des questions que l'on doit se poser à propos de la relation aux usagers et des différentes composantes de l'effectivité du service rendu : l'accessibilité, le choix,

³³ Stewart John, Stoker Gerry, *From local administration to community government*, Londres, Fabian Society, (fabian research Series 351), 33 p. (p. 5).

³⁴ Deakin Nicholas, Wright Anthony, *Consuming public services*, Londres, Routledge, 1990, 215 p.

³⁵ *ibid.* "Introduction", p. 1-16.

³⁶ Potter Jenny, "Consumerism and the public sector : how well does the coat fit?", *Public administration*, vol. 66, été 1988, p. 149-164.

³⁷ Varin Katherine, *Les services publics au Royaume Uni*, présentation faite le 20 nov. 1995 au comité de pilotage du groupe sur la modernisation des services publics dans la perspective de la construction européenne, CGPC, Ministère de l'Équipement.

la qualité, les effets bénéfiques mais aussi les externalités négatives et la possibilité de corriger par voie de réclamation, la qualité de l'information, la facilité d'usage, la représentation des usagers et enfin l'économie et l'efficacité. Trois thèmes doivent particulièrement être soulignés dans cet ensemble ceux de la mesure, des systèmes de réclamation et celui de la représentation.

Le thème de la mesure s'impose dès le titre de la brochure du NCC : "mesurer, les mesures de performances dans les collectivités locales et dans le secteur de la santé". Il s'agit essentiellement d'effectuer un retournement de perspective par rapport aux premières impulsions du Financial Management Initiative de 1982. Alors que cette réforme avait promu le développement de nombreux indicateurs de performance conçus du point de vue de l'organisation dans une logique descendante³⁸, les nouveaux indicateurs doivent, dans cette perspective, partir des attentes des usagers, ces derniers étant associés à leur définition. Cette même question de l'association des consommateurs à la définition des critères de performance se retrouve de même au coeur de la deuxième partie du document du LGTB. Derrière une reprise de la rhétorique du choix, ce qui est mis en avant c'est la définition conjointe des instruments de mesure. Ainsi Jenny Potter situe cette conception comme alternative à l'idée de choix sur un marché : "l'argument consumériste est que lorsque les consommateurs ne peuvent exprimer leur choix directement, d'autres mécanismes doivent être trouvés pour s'assurer que leurs intérêts sont pris en compte par les décideurs. L'une des voies mises en avant parmi d'autres par le NCC a été le développement d'instruments de mesure de la performance qui intègrent le point de vue des consommateurs"³⁹. Cette définition introduit directement la nécessité d'une information sur "les standards de service que les autorités souhaitent offrir et sur les standards réels"⁴⁰.

La deuxième question est celle du "redress", des instruments offerts pour faire valoir leur griefs. Les services de réclamation sont alors conçus comme des instruments de contrôle de qualité dont les consommateurs sont des acteurs. Les travaux du NCC dressent un bilan critique de l'état de ces services de réclamations dans les collectivités locales et appellent à leur développement.

La troisième question est celle de la représentation. Ce thème n'est pas partagé par tous. Ainsi le rapport Griffiths sur le NHS, présenté par beaucoup comme précurseur, n'intègre pas cet aspect. Le rapport du NCC traite de la question de la nécessaire représentation du point de vue d'usagers qui ne peuvent pas nécessairement faire valoir leur point de vue dans la perspective d'un meilleur fonctionnement de la démocratie représentative. Ce rapport évoque alors les "gens réels" face aux autorités établies⁴¹. Le texte du LGTB, évoque la participation mais note qu'il faut trouver un équilibre entre la perspective du collectif mise en avant dans les procédures participatives et celle des attentes individuelles⁴². Mais si l'on se tourne maintenant vers le document édité par la Fabian Society, son titre, *From local administration to community government* pointe directement le caractère central non seulement d'une représentation du

³⁸Pollitt Christopher, "Bringing consumer into performance measurement : concepts, consequences and constraints", *Policy and politics*, vol 16, n° 2, 1988, p. 77-87 (p. 77).

³⁹Potter Jenny, "Consumerism and the public sector : how well does the coat fit?", *Public administration*, vol. 66, été 1988, p. 149-164. (p. 152).

⁴⁰*ibid.* p. 153.

⁴¹Consumer Council, *Measuring up*, Londres NCC, 1986, p. xix.

⁴²Stewart et Clarke, *ibid.*, p. 173.

point de vue des usagers mais bien aussi d'une véritable participation qui remette en cause les formes traditionnelles de la démocratie représentative : le chapitre cinq de cette brochure examine dans cette perspective les problèmes posés par une articulation des démocraties représentatives et participatives.

2) La charte des citoyens

Choisi comme premier ministre en novembre 1990, John Major fait sortir dès juillet 1991 un livre blanc qui présente Citizen's Charter, la charte des citoyens⁴³. Dès 1992 une brochure sera envoyées dans tous les foyers britanniques pour présenter cette charte. Il en présente lui-même les principes dans l'avant propos au document public : "La charte des citoyens est en train de changer la face des services publics au royaume Uni. Elle a un objectif simple mais ambitieux : faire monter le standard des services publics jusqu'au meilleur niveau actuel et au-delà et faire qu'ils répondent mieux aux besoins des gens ordinaires. Elle repose sur six principes clefs : la fixation de standards, l'information et l'ouverture, le choix et la consultation, la qualité de l'accueil (courtesy and helpfulness), la correction des erreurs, et le rapport qualité prix". Le document présente ensuite les instruments mobilisés dans cette perspective : plus de privatisation, une plus large compétition, plus de sous traitance, une plus forte liaison entre la performance et le salaire, la publication d'objectifs de performance, la publication d'informations sur les standards atteints, des systèmes plus efficaces de réclamation, des inspections plus strictes et plus indépendantes, de meilleures compensations offertes aux citoyens quand les services sont vraiment mauvais. L'affichage de normes des services est de tous les aspects évoqués celui qui est le plus novateur. Il est d'ailleurs d'emblée évoqué dans le titre de la brochure : *Raising the standards*. Des chartes par secteurs sont d'emblée mises en chantier, les premières initiatives concernent plutôt les "public services", l'hôpital, l'école (28 chartes étaient publiées fin 1992). Les chartes par secteurs définissent des normes minimales à respecter et un droit de compensation en cas de non respect de ces normes. Même si finalement la charte s'appliquera aussi aux "public utilities" et si le gouvernement votera le Competition and Service (utilities) Act de 1992 qui donne aux autorités régulatrices (oftel, ofwat,...) les moyens de faire appliquer les principes essentiels de la charte.

La Charte est continuellement présentée par John Major comme son projet personnel, il déclare vouloir en faire un des thèmes centraux de la vie publique dans les années 1990⁴⁴, elle répond cependant à une préoccupation de la population qui jamais durant ces années du thatchérisme n'a remis en cause son attachement à des services comme le National Health Service⁴⁵. Margaret Thatcher n'a d'ailleurs pas pu faire baisser la dépense publique en valeur absolue durant sa période de pouvoir. D'ailleurs, selon Doern l'image négative associée aux derniers jours du gouvernement Thatcher était clairement associée à la négligence des services publics⁴⁶.

⁴³Bouckaert G., "Charters as a framework for quality : the belgian, british and french experiment", in Hill H., Klages H., *Charters and quality in the public sector*, Francfort, Peter lang Verlag. Lewis Norman, Mayne John, "Next steps and the Citizen's charter", *Political quarterly*, 64 (3), juillet sept. 1993, p. 117-141.

⁴⁴ John Major, "Foreword", *The Citizen's Charter, Raising the standard*, Londres, HMSO Cm 1599, 1992.

⁴⁵ Connolly Michael, McKeown Penny, Milligan Byrne Graine, "Making the public sector more user friendly? A critical examination of the Citizen's Charter", *Parliamentary Affairs*, 47, 1, janvier 1994, p. 23-36, (p. 23).

⁴⁶Doern Bruce, "The UK Citizen's Charter : origins and implementation in three agencies", *Policy and politics*, vol. 21, n°1, 1993, p. 17-29 (p. 20).

Certains aspects de cette charte correspondent à des propositions du mouvement consumériste évoqué précédemment (le terme Citizen's Charter a été utilisé pour la première fois par le conseil de la cité de York qui est contrôlé par les travaillistes en 1988⁴⁷) et permettent d'évoquer une rupture par rapport au modèle de régulation par l'utilisateur/client des projets de la nouvelle droite. La thèse de la discontinuité mérite cependant d'être argumentée car elle va à l'encontre du discours officiel tenu par John Major dans la présentation de la démarche ; le document qui a été envoyé dans tous les foyers ne cesse de rendre hommage aux vertus de la privatisation et d'évoquer la nécessité de retrouver des mécanismes de régulation proches de ceux du marché. Margaret Thatcher et des membres de l'Adam Smith Institute⁴⁸, ne voient pas non plus de rupture et interprètent la charte comme une transposition du marché. Cette position se retrouve aussi dans un certain nombre de travaux de sciences politiques britanniques⁴⁹.

Il y a en effet des éléments de continuité avec la réforme engagée par Margaret Thatcher⁵⁰. Ils se trouvent surtout du côté des instruments de gestion (plus de privatisation, plus de sous-traitance⁵¹, plus d'inspection, volonté de relier le salaire des agents à la performance du service...). Mais pour ce qui concerne la relation établie avec l'utilisateur, la charte est en net retrait par rapport au projet de faire de l'utilisateur un client, ceci en particulier sur deux aspects centraux de cette initiative : la conception du choix et l'affichage des standards.

Le terme de choix, essentiel dans le discours néo-libéral, est repris mais il est associé à celui de consultation. Le document de présentation entérine de ce point de vue l'une des critiques les plus fortes portées par la gauche contre ce modèle du choix, la mise en évidence du fait que les modalités de choix proposées par les systèmes de "vouchers" ou d'"opting out" ne sont que des choix de sortie, non des choix de faire évoluer l'offre existante et encore moins d'en susciter une nouvelle. C'est reconnaître que le choix n'est pas possible dans toutes les situations et que, s'il n'est pas possible de sortir de l'offre publique, le point de vue des destinataires doit être pris en compte par un autre canal que celui du marché. On observe de même un glissement comparable autour du terme "value", bien sûr l'argument "value for money", reste présent, mais l'insistance sur le côté "money", en avoir pour son argent, s'estompe en partie en faveur d'une affirmation de la valeur spécifique des services publics.

De la même manière, même si tout ceci est enrobé dans une rhétorique de la comparaison avec le secteur privé, l'affichage de standards ou la mise en place de services de réclamation et de compensation en cas de non respect ne sont pas des attributs naturels de l'offre privée sur un marché. C'est plutôt le mouvement consommateur qui a souvent imposé par le canal de la puissance publique aux entreprises privées d'offrir une plus grande transparence (ex dates de fraîcheur,

⁴⁷ : Connolly et al. *ibid.* p. 28. Cf aussi : Brachet Philippe, "Des exemples de partenariat entre usagers 'particuliers' et organismes de service public (Grande Bretagne, Italie)", in Quin Claude (ed.), *L'Administration de l'Équipement et ses usagers*, La Documentation française, 1993, p. 219-253.

⁴⁸ Pirie Dr Madson, *The Citizen's Charter*, Adam Smith institute, Londres, 1991, 25 p.

⁴⁹ Barron Anne, Colin Scott, "The Citizen's Charter programme", *The Modern law review*, 55, 4, juillet 1992, p. 526-546. Christopher Pollitt, cependant inscrit la charte dans un revirement des politiques managériales autour de la notion de qualité : Pollitt Christopher, *Managerialism and the public services*, second edition, Londres, Blackwell, 1993, 222 p. (p. 177 sq.).

⁵⁰ Elle déclare qu'il n'y a rien de tel qu'un "Majorisme", Thatcher Margaret, "Don't undo my work", *Newsweek*, 27 avril 1992, p. 14.

⁵¹ *Competing for quality*, est publié en novembre 1991, (HMSO 1992).

affichage des prix au kilo dans les supermarchés...). Catherine Paradeise rappelle que l'émergence de la figure du consommateur est liée au fait que toute l'information nécessaire à une transaction n'est pas incluse dans le prix⁵². Il est vrai que certaines entreprises autour de démarche qualité ont d'elles même mis en avant certains éléments de contractualisation sur la qualité, en particulier dans les services, dans une perspective de fidélisation de la demande. Elles choisissent de faire ce que les associations de consommateurs cherchent à imposer aux producteurs, mais une telle auto imposition suppose la définition de l'attente et elle n'est pas une stratégie nécessaire du secteur privé. Le fait d'avoir dû appliquer la charte des services publics aux "public utilities" qui ont été privatisées est bien de ce point de vue reconnaître que la simple privatisation ne suffit pas nécessairement à promouvoir la qualité de service. Ces systèmes de définition de normes et de compensations vont tout naturellement de pair avec le développement des instruments de traitement des réclamations promus eux aussi par le courant consumériste.

Le fait que l'on retrouve dans la charte des citoyens certains termes et thèmes du mouvement consumériste et que cette évolution constitue une coupure avec le modèle de l'usager comme client ne signifie pas toutefois que la charte des usagers soit une simple réappropriation des idées de ce mouvement. Les analystes de gauche sont en effet tout à fait fondés à souligner la différence entre le projet qui se fondait sur une participation des citoyens et la charte dite selon eux abusivement des citoyens. Celle-ci laisse en particulier de côté la tradition de l'action communautaire et de la participation. En revanche, il est plus difficile de les suivre lorsqu'ils nient toute dimension politique à cette charte et évoque de nouveau une régulation par le marché. Une telle lecture semble être corroborée par le premier rapport annuel qui évoque une sorte de quasi-marché : "Par ces chartes, les citoyens peuvent progressivement faire porter la pression sur ceux qui sont responsables de l'offre de services pour qu'ils les délivrent à de meilleurs standards, comme la compétition commerciale met la pression du consommateur sur la performances des organisations privées"⁵³. Cependant il ne s'agit là que d'une image du marché, la pression ne s'exerce pas par la création d'un mécanisme de type marché mais bien par un canal politique. C'est bien plus fondamentalement qu'à travers le système de compensation individuelle en cas de manquement au service, par la mise sur la place publique de l'état des services publics que cette pression joue. Le plus remarquable d'ailleurs c'est que l'instauration des chartes a d'abord contraint les services publics à afficher des standards très faibles, John Major, lui-même est ainsi amené à se réjouir du fait que le délais d'attente pour une opération à l'hôpital ne dépasse pas deux ans. Il n'est pas sûr qu'apporter des informations publiques de ce type dans un pays où l'attachement au NHS n'a jamais faibli, aille dans le sens d'une réduction des moyens apportés au service public. On peut noter aussi que, alors que les "public utilities" ont été rattachés à la démarche en cours d'élaboration, ces services ont pris une place très importante dans les rapports d'avancement de la démarche et on peut suivre l'évolution des standards de référence d'un rapport à l'autre. Et d'ailleurs il ne se passe pas de semaines sans que les régulateurs n'interviennent à la télévision sur le fonctionnement de ces public utilities.

⁵²Paradeise Catherine, "Usagers et marché", in Chauvière Michel, Godbout Jacques, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, l'Harmattan, 1992, p. 191-205.

⁵³*The Citizen's Charter first report*, HMSO, Cm 2101, 1992.

Reconnaître contre ses critiques (peut être même contre l'intention initiale de ses promoteurs) que la charte n'est pas seulement un mode de régulation qui crée un équivalent de marché, n'invalide pas pour autant les critiques formulées par ceux-ci et en particulier le fait que l'on met forcément en avant des éléments concernant la forme du service rendu plus que le fond, que l'on privilégie le point de vue individuel⁵⁴ sur le point de vue collectif, le point de vue de ceux qui utilisent le service plutôt que de ceux qui n'en sont que des utilisateurs potentiels.

La charte fait partie du paysage britannique, chacun peut au moins voir dans les différents services publics des affiches ou des autocollants rappelant son existence. Il ne faut pas cependant surestimer son impact réel. Pour ce qui concerne la gestion des services, les évaluations des effets organisationnels de la mise en place de la charte convergent vers la reconnaissance d'une certaine continuité avec les réformes précédentes. Bruce Doern note qu'une des évolutions les plus notables est la clarification des objectifs des services qu'il a étudié, mais cette clarification avait déjà été engagée avec la réforme Next Steps qui avait créé des agences indépendantes. De ce point de vue, la charte a surtout contribué à la segmentation des clientèles. Les efforts pour relier le salaire à la performance sont aussi inscrits dans la continuité mais la charte n'avait pas réussi encore, à l'époque, à étendre ce principe aux agents de base. Il note enfin que la charte n'a pas vraiment permis de progresser sur la question délicate des agents de base, de leur discrétionarité et des modalités de définition conjointe avec l'usager du service rendu. Valerie Beale et Christopher Pollitt pour leur part insistent sur la continuité entre la charte et les démarches qualité qui avaient pu être développées précédemment⁵⁵. Les services qui avaient des systèmes d'assurance qualité très développés ont peu évolué suite à la mise en place de la charte, d'autres ont saisi cette occasion pour changer leur manière d'agir. Ces auteurs notent aussi cependant que dans des services comme les écoles dans lesquels les professionnels occupent une place essentielle, la charte a du mal à pénétrer. Pour ce qui concerne le point de vue des usagers, l'enquête de Beale et Pollitt auprès d'usagers de services publics (hôpital, école, logement) montre que si la majorité pense qu'il existe des standards, et que la qualité du service s'est plutôt améliorée durant ces dernières années, et savent que l'on peut initier une plainte, seule une minorité est capable de donner un exemple particulier de standards pour les services évoqués ou de définir précisément les procédures de plaintes⁵⁶. Les usagers savent que cela existe mais n'en connaissent pas le contenu réel. Ces résultats confortent encore l'idée que ce n'est pas tant au niveau individuel des usagers que la pression s'exerce sur les services publics.

Il y a une certaine unanimité entre les promoteurs de la charte qui y voient la mise en place d'un mécanisme qui imite le marché et de ses détracteurs qui dénoncent cet aspect. Il n'est pas cependant sûr quand on regarde tant les mécanismes mis en place (le fait que les mécanismes d'affichage de standards et de compensation servent à mobiliser les individus pour faire évoluer un service existant et non pour voter avec leurs pieds) que les effets liés à une certaine apathie du public (qui ne fait pas vraiment jouer à titre individuel les

⁵⁴ Pirie Dr Madson, *The Citizen's Charter*, Adam Smith Institute, London, 1991, 25p., (p. 22).

⁵⁵ Beale Valerie, Pollitt Christopher, "Charters at the grass roots : a first report", *Local Government Studies*, vol. 20, été 1994, p. 202-225.

⁵⁶ Beale et Pollitt, *ibid.* p. 214.

dispositions mises à leur service par la charte laissant toute la place à des exploitations des informations de la charte dans un débat public), que l'effet de celle-ci se joue principalement dans une situation de marché mais plutôt dans la mise à disposition de groupes organisés ou de journalistes de données et d'engagements sur la qualité des prestations rendues. Ainsi, alors que le modèle promu par le labour trouvait son bouclage dans la démocratie locale participative, le modèle promu par la charte nourrit plutôt le débat politique national classique. Ce bascule dépend cependant des conditions du débat dans le secteur concerné comme l'illustre l'exemple de la charte de la Highways agency.

3) L'exemple de la Highways agency : des engagements pour la route

L'exemple de la Highways agency nous permet de rester dans le domaine routier. Ce n'est sûrement pas celui que des britanniques mettraient en avant. Cette charte a une notoriété assez faible. Cet exemple permet cependant de saisir les limites d'une telle intervention.

La Highways agency est une agence qui a été créée dans le mouvement de réforme dit "next steps". Le principe de cette réforme est de responsabiliser les services en les rendant plus autonomes. Aujourd'hui, pour les fonctions d'exécution environ 125 agences ont été créées qui emploient plus de 70 % de civil servants. La création de la Highways agency date d'avril 1994. Elle a depuis lors en charge 6500 km de voiries (l'équivalent de nos autoroutes et de nos voies nationales) sur le territoire de l'Angleterre (excluant donc l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du nord). Cette agence a en charge la maintenance de ce réseau. Elle n'a pas de personnel d'exécution et son travail consiste dans le pilotage de travaux réalisés par des entreprises de BTP.

La Highways agency initialement créée sous l'égide du Department of transport dépend aujourd'hui du Department of the environment transport and the regions. Le découpage des Départements britanniques, l'équivalent de nos ministères, ne suit pas les variations des nominations de ministres. Les changements sont donc significatifs. Le rapprochement des ministères des transports et de l'environnement (qui inclut logement et aménagement) s'inscrit dans un projet d'intégrer la question des transports dans une approche orientée de manière plus globale sur le cadre de vie.

Une application de la charte des citoyens a été mise en place dès la création de l'agence en 1994 : "the road user's charter". Le cœur de la charte est cependant dans la production d'indicateurs de performance. 16 indicateurs ont été retenus depuis 1994.

Ce que nous avons promis et ce que nous avons fait

(traduction de *The road user's charter : Getting the best of Englands main roads*, Highways agency, 1996, p. 5-6.).

1) Attribuer les principaux contrats de maintenance sur une règle de "lane rental basis" (location de l'usage de la voie).

Nous avons établi 76 % des principaux contrats de maintenance sur cette base contractuelle

2) S'assurer que, là où c'est possible, les principaux travaux accomplis sur les routes existantes ne s'étendent pas sur plus de 2,5 miles de longueur.

96 % des principaux travaux routiers ne dépassent pas 2,5 miles.

3) S'assurer que, là où c'est possible, les principaux travaux routiers sur les routes existantes soient espacés d'au moins 6 miles.

97 % des principaux travaux routiers sont espacés d'au moins 6 miles.

4) Conserver 95% des voies des autoroutes et routes nationales libres de travaux à tout moment.

A tout moment moins de 5% des voies sont affectées par des travaux.

5) Conserver pour chaque autoroute ou route, 93 % des voies libres de travaux.

Objectif atteint. Par exemple sur les autoroutes les plus occupées : 98% des voies libre de travaux sur la M1, 95 % sur la M25, 96 % sur la M4 et 95 % sur la M6.

6) Installer l'éclairage pour 300 miles d'autoroutes incluant 50 jonctions entre 1993 et 2003.

Nous avons installé de l'éclairage sur 4,4 miles d'autoroute en 93/94 et sur 15,4 depuis avril 1994.

7) Installer des barrières de sécurité sur les routes en rase campagne à quatre voies dans le cadre d'un programme qui sera achevé en 1996.

Jusqu'à présent nous avons installé des barrières de sécurité sur plus de 95 % des voies doubles en rase campagne.

8) Installer des téléphones d'urgence sur 300 miles de routes en 1994/95 et sur 40 miles en 95/96 et 96/97.

Nous avons installé des téléphones d'urgence sur 430,5 miles de voies nationales.

9) Tester les téléphones d'urgence toutes les quatre semaines.

Nous avons testé 95 % des téléphones d'urgence toutes les quatre semaines.

10) Nettoyer les téléphones d'urgence toutes les huit semaines.

Nous avons nettoyé 97 % des téléphones d'urgence toutes les 8 semaines.

11) Réparer un téléphone d'urgence dans les quatre heures qui suivent la signalisation d'un dysfonctionnement.

Nous avons réparé dans 98 % des cas les téléphones moins de quatre heures après la signalisation d'une panne.

12) Commencer à saler la route deux heures avant que la neige soit attendue.

Nous avons salé plus de 98 % des routes deux heures avant que la neige soit attendue.

13) S'assurer que les panneaux routiers sont nettoyés et entretenus de manière à être clairement visibles à tout moment.

Nos contractants sont tenus de se conformer à ces standards.

14) Ramasser les ordures sur les autoroutes selon les standards définis par la loi sur la protection de l'environnement de 1990.

Nos contractants sont tenus de se conformer à ces standards.

15) Répondre à tout courrier dans les 15 jours ouvrés qui suivent sa réception.

Nous avons répondu à 78 % des lettres dans les quinze jours ouvrés suivant la réception.

16) Répondre à toutes les demandes d'information qui nécessitent une réponse écrite dans les quinze jours ouvrés.

Nous avons donné une réponse écrite dans les quinze jours ouvrés dans 89 % des cas.

a) Des indicateurs plus orientés sur la production que sur l'usage

Les indicateurs précédents ont été décidés par le secrétaire d'Etat sur proposition des services de l'agence. En pratique, donc, ils sont largement le fruit d'une production interne des services. On peut en déduire quatre préoccupations supposées des usagers. La première concerne les travaux sur les voies et l'effort pour minimiser l'impact sur le trafic. Cette question est déclinée dans les cinq premiers objectifs. La seconde concerne une offre d'infrastructure pour l'éclairage et les barrières de sécurité. La troisième correspond à la définition de standards de service et ce dans trois domaines la maintenance des téléphones d'urgence, l'entretien de la signalisation routière, le salage des routes et la propreté des autoroutes (celle des routes nationales revient aux autorités locales). A ces indicateurs s'ajoutent des engagements qui concernent plutôt l'activité administrative de l'agence et en particulier le délai pour les courriers.

Ces indicateurs sont plus orientés sur la production que sur l'usage. Le fait de mettre l'accent sur les travaux n'est qu'une manière de répondre de manière indirecte à l'attente des usagers en matière de congestion. Le premier indicateur est tout à fait symptomatique de cette orientation. Aucun usager ne saurait fixer dans ses attentes une demande en terme de mode de contractualisation avec les entreprises sous-traitantes chargées des travaux. L'indicateur n'en n'est pas moins pertinent. Il faut alors dans les documents l'expliquer : *"Dans le cadre d'un "lane-rental contract" l'entreprise chargée de travaux doit préciser à son commanditaire le temps d'achèvement des travaux. En choisissant les entreprises nous plaçons parmi nos premiers critères la durée des travaux. Si l'entreprise finit en avance elle gagne un bonus si elle est en retard elle doit payer une pénalité journalière de retard"*. Il s'agit en quelque sorte de "louer" à l'entreprise la surface de la voie qu'elle va occuper durant les travaux pour l'inciter à minimiser celle-ci et à réduire le temps de blocage de ces voies. Une telle action a un impact direct sur le temps pris par les travaux par l'incitation financière directe sur les entreprises. De ce point de vue ce critère a un impact plus important que la longueur des travaux, leur espacement ou leur non concentration sur un même axe. Quant à l'indicateur sur l'extension totale des travaux il est très large ; 5% de l'ensemble de l'ensemble du réseau routier représente une longueur très importante qui n'est jamais atteinte par des travaux.

Les indicateurs de qualité de service sont plus faciles à définir, ils sont comparables aux engagements réalisés en France par EDF ou France télécom. Ici, plus que pour la question de la congestion le point de vue de l'offre et celui de la demande se retrouvent aisément. Il y a une corrélation directe entre un engagement de salage des voies et la viabilité hivernale qui intéresse l'utilisateur de même entre le niveau de maintenance globale des téléphones et la probabilité pour un usager en détresse de trouver un téléphone en état de marche.

Les indicateurs sur la production d'infrastructure sont aussi très clairs sur les engagements pris. L'indicateur sur le plan d'éclairage illustre une des qualités de ce système d'indicateur ; le fait qu'il ne sert pas seulement d'incitation mais aussi qu'il rend plus visible le non accomplissement d'engagements. En l'occurrence suite à des coupures de budgets le programme d'éclairage a été fortement revu à la baisse. Cette mise en cause d'un programme affiché quelques années auparavant apparaît aujourd'hui très clairement.

Les indicateurs proposés sont donc encore peu orientés sur une demande de qualité. Les promoteurs de la charte en sont conscients et des nouveaux critères sont en cours de formulation. Ceux-ci pourraient porter directement sur le niveau de sécurité, la durée moyenne de trajet ou le niveau de congestion. Mais on bute alors sur une difficulté de taille : les éléments comme la sécurité ou la congestion s'ils sont bien les critères fondamentaux de qualité pour l'utilisateur ne dépendent que partiellement de l'action de la Highways Agency. La sécurité dépend du comportement au volant des conducteurs et la congestion de la conjonction de l'usage des individus. Les éléments que maîtrise la Highways Agency comme l'offre d'infrastructures nouvelles, ou les barrières de sécurité n'agissent que partiellement sur ces facteurs.

Derrière cette difficulté à dégager des indicateurs de performance portant sur ces critères se révèle une tension fondamentale entre une logique de service et un objectif de partage d'un bien public. Cela se traduit aussi dans les choix organisationnels.

La création de l'agence s'inscrit tout particulièrement dans une recherche d'une meilleure adéquation aux attentes des usagers. L'agence décrit ainsi ses objectifs dans son business plan 1996-97: "1) Servir le public en identifiant et équilibrant les besoins de consommateurs et en définissant des niveaux de service et des programmes avec les ministres. 2) Servir l'utilisateur en offrant des services à des standards choisis de qualité de temps et de coût, mettre à disposition un personnel de valeur et encourager une culture centrée sur la performance et l'innovation. 3) Servir la protection de l'environnement par l'offre de services et des mesures destinées à minimiser l'impact des routes sur l'environnement et les riverains 4) Servir le contribuable en améliorant le rapport qualité prix des prestations".

Ceci reflète une traduction des objectifs en terme de prestation de service qui se trouve décalée avec le centrage du ministère sur une approche en terme de préservation des biens publics même pour ce qui concerne la route. En effet, la création d'un ministère associant les routes et l'environnement correspond moins à la quête d'une réponse à la demande de l'utilisateur qu'à l'imposition de contraintes sur l'usage.

" L'objectif du DETR est d'améliorer la qualité de la vie en promouvant le développement durable sur le territoire et en dehors en accompagnant la prospérité économique et en soutenant la démocratie locale". Ceci inclut le projet d'une action plus intégrée sur le transport. "Promouvoir des services de transport efficaces et intégrés entre les différents modes et réduire la croissance du trafic automobile pour mieux répondre aux besoins de mobilité du public et de l'industrie". La question de l'intermodalité arrive en tête des priorités affichées par le ministère.

Les deux orientations ne sont pas irréductibles mais intégrer des objectifs de réduction du trafic conduit l'agence à rapprocher son rôle d'une fonction plus administrative.

En pratique l'agence met en oeuvre des actions destinées à agir plus directement sur le comportement des usagers comme le fait de mettre en place des feux tricolores destinés à freiner l'accès aux voies rapides durant les heures de pointe ou à limiter la vitesse sur ces voies en cas de surcharge. De telles actions ne

répondent qu'indirectement aux attentes des usagers et rentrent de ce fait difficilement dans le cadre d'une mise en avant de la qualité de service.

b) La difficulté à trouver des interlocuteurs

Si, comme on l'a vu, de manière générale la notoriété des chartes des citoyens, est relative. Elle semble particulièrement faible pour cette charte particulière.

Il semble en effet difficile de trouver un public pour de tels indicateurs. D'une certaine manière il y a ici un cercle vicieux. Contrairement par exemple à l'hôpital, la route n'est pas l'objet d'un débat public, par conséquent, la pression sur les services est relativement faible. Les services sont donc largement libres de définir eux-mêmes les critères de performance. Ceux-ci sont alors, comme on l'a vu, très largement conçu dans une perspective interne à l'organisation. Mais de tels indicateurs dégagés des préoccupations immédiates des usagers ne sauraient alors que renforcer une certaine distance entre le public et le service routier.

En second lieu dans la mesure où l'accès à la voirie est gratuit, l'agence n'a pas développé de "redress" ce qui limite la capacité pour les usagers de s'approprier individuellement le contenu de la charte.

Seules existent alors des relations institutionnelles avec les associations et des enquêtes de satisfaction auprès des usagers. La charte est accompagnée d'enquêtes de satisfaction réalisées auprès d'échantillons d'usager, ainsi que d'un dispositif de recueil et de traitement des plaintes. En outre en 1994 un comité des usagers de la route (road user's committee) a été institué. Il rassemble des associations directement concernées par l'usage de l'automobile comme l'Automobile association, the Freight transport association (transport de marchandise) ou des associations de piétons ou d'handicapés.

L'exemple des indicateurs 13 et 14 concernant des fonctions de nettoyage révèle aussi la difficulté de remonter du côté de la production sur le suivi du service. La charte se contente de notifier que les contrats avec les entreprises en charge de ces prestations incluent ces spécifications. L'administration n'est pas en mesure de donner le taux d'accomplissement réel de ces prestations.

c) Des indicateurs parmi d'autres

Les indicateurs de la charte doivent enfin être restitués par rapport à d'autres indicateurs. L'agence a en effet simultanément un business plan qui constitue son lien principal avec le secrétaire général du ministère.

D'autres indicateurs internes de qualité sont ainsi proposés dans ce business plan à côté de ceux de la charte. C'est ainsi la durée moyenne de réalisation d'une voie routière depuis la décision à l'achèvement en passant par toutes les phases d'étude de consultation et de travaux. On y trouve aussi des engagements de programmation comme des programmes de renforcement des structures de chaussées pour permettre l'accès de poids lourds de forte charge, ou des données sur l'avancement des programmes de rénovation des surfaces ou sur le développement de systèmes d'information des usagers et de gestion de la congestion. Des engagements sur l'environnement sont aussi pris, ils

demeurent cependant très vagues : l'agence s'engage à s'inscrire dans les politiques d'environnement en cours.

Cette remise de compte inclut aussi la présentation de l'état des dépenses selon les règles d'une comptabilité publique, l'activité étant mesurée par le budget alloué à chaque secteur et par l'argent réellement engagé. Si des coûts unitaires sont bien produits dans ce rapport ils ne sont pas issus d'une comptabilité analytique : ce sont des ratios établis en comparant le résultat final et les crédits dépensés. C'est par exemple, en livres par mètre carré, le coût de reconstruction ou de remise à niveau d'une voie autoroutière ou d'une voie nationale. On reste donc de ce point de vue, malgré l'autonomie de l'agence, dans une pratique classiquement administrative.

Le seul critère qui inclut une dimension entrepreneuriale de l'agence est la production d'un ratio de productivité rapportant l'ensemble des produits dérivés de l'action de l'agence aux coûts de préparation et d'administration et de supervision assurés par l'agence. L'agence s'engage alors pour une valeur déterminée de ce ratio. Ce ratio apparaît un instrument relativement limité en interne : un seul ratio pour l'ensemble de l'agence n'en fait pas un instrument de pilotage des services. Quant à un usage externe le caractère obscur de son mode de calcul n'en fait en aucun cas un indicateur mobilisable par exemple par la presse.

La création de l'agence n'a pas conduit à une forte remise en cause des modes de suivi administratifs traditionnels. Dans ce contexte les indicateurs produits dans le cadre de la charte des usagers viennent développer la grille de critères de suivi de qualité dans la partie orientée vers la qualité de service à l'utilisateur et donne de ce fait une forte visibilité de ces aspects de la production. Ils demeurent cependant plus des données internes que des éléments mobilisés dans le débat public.

Annexe

Comptabilité et relations sociales

Pourquoi donc s'intéresser à la comptabilité, sinon parce que l'on présuppose qu'un certain nombre de décisions sont sinon imposées, du moins encadrées par les comptables, ou plus exactement inscrites dans les catégories de mesure qu'ils manipulent. Une telle intuition mêle en fait des références à diverses théories. Cela peut faire écho à une approche de type foucauldienne, la comptabilité, à l'instar du panoptique ou du tuteur appliqué contre la jeune plante, viendrait offrir des instruments de maîtrise qui changent la nature du pouvoir. On peut aussi penser à une analyse telle que peut la faire Jacques Ellul sur les effets de système de la technique, un des aspects de celle-ci en appelant d'autres et conduisant à un dessaisissement des acteurs utilisant cette technique. C'est plutôt une lecture webérienne que l'on privilégiera ici.

Max Weber dans des conférences données peu avant sa mort revient de manière générale sur l'histoire de l'économie⁵⁷. Dans ces conférences la question de la comptabilité occupe une place centrale. Il déclare ainsi dès l'introduction : *"Le régime économique aujourd'hui en vigueur est, du fait notamment de l'omniprésence de la comptabilité, au plus haut point rationalisé ; aussi dans un certain sens et dans certaines limites, l'histoire globale de l'économie est-elle l'histoire du rationalisme aujourd'hui triomphant, à savoir celle d'un rationalisme économique fondé sur le calcul"* (p. 26). Et dans la conclusion il revient sur cet argument en l'élargissant toutefois : *"En dernière analyse, ce furent l'entreprise permanente rationnelle, la comptabilité rationnelle, la technique rationnelle, le droit rationnel, qui engendrèrent le capitalisme, mais encore ne furent-ils pas seuls ; il fallait que s'y adjoignent en complément un mode de pensée rationnel, une rationalisation de la manière de vivre, un éthos économique rationnel."* On connaît les conceptions de Weber sur l'éthos capitaliste. Leur succès a tendu à recouvrir la première partie de l'argument sur l'instrumentation rationnelle.

La rationalisation dont parle Weber n'est pas substantielle mais formelle. Elle n'est pas l'accomplissement des fins de la raison mais elle rend possible certains développements. Ainsi l'existence d'un droit rationnel permet-il une sécurité des engagements dans la durée. Weber cite ainsi l'exemple d'un chinois qui achète une maison, si par la suite le vendeur se trouve démunis la tradition lui

⁵⁷Weber Max, *Histoire économique, esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris Gallimard, 1991, 431 p.

fait devoir de le loger gratuitement. L'indécision, dans ce cas, sur la valeur du bien acheté ne facilite pas les échanges de ce type. De la même manière le développement des écritures comptables va-t-il pouvoir contribuer à distinguer progressivement ce qui relève de l'économie domestique de ce qui relève de l'économie commerciale et donc à faire émerger plus nettement des acteurs identifiables pour les transactions.

Il y a donc bien chez Weber un "effet de l'écriture", mais qui joue plus sur les opportunités offertes que sur une imposition et qui d'autre part n'a d'impact qu'à travers une transformation des relations sociales. L'usage comptable n'est pas à la source du capitalisme parce qu'il apporterait un gain d'efficacité dans la production, mais parce qu'il rend possible certaines formes d'engagement dans la production et dans l'échange à une échelle plus grande. Il y a ainsi un aller-retour entre une réalité matérielle de l'écriture et une réalité sociale des formes qui se développent grâce à elle et qui en retour renforcent son usage. D'un côté on trouve chez Weber des arguments proches de ceux que l'on trouve chez Goody : l'existence matérielle d'une forme d'écriture joue un rôle (par exemple l'écriture en chiffres romains rend très difficile les opérations et donc le développement des techniques comptables est lié au passage aux chiffres arabes) ; de l'autre la technique comptable n'a pas d'effet d'imposition en elle-même d'un modèle social.

C'est ces relations entre formes de comptes et types de relations sociales que l'on illustre ici rapidement à travers quelques exemples.

a) Compte en partie double et développement du capitalisme

Jean Fourastié dans son petit ouvrage sur la comptabilité⁵⁸ balaie d'un revers de la main toutes les tentatives de théorie de la comptabilité en déclarant que la comptabilité moderne se réduit à une invention qui nous vient des Vénitiens : la partie double. Yannick Lemarchand ne pouvait que revenir dans un chapitre liminaire sur ce moment essentiel de l'histoire de la comptabilité. Il nuance cependant le propos en montrant comment c'est plutôt du côté de Florence qu'il faut trouver l'origine de la partie double.

Au cœur de l'inscription en partie double se situe le projet d'intégrer les comptes de tiers et le compte de l'entreprise. Chaque entrée ou sortie financière se traduit par une double écriture, d'une part sur un compte client et d'autre part sur un compte propre de la société

La partie double inclut également à travers le bilan et la pratique de l'inventaire une prise en compte implicite de la dépréciation des actifs fixes il s'agit maintenant de suivre le mouvement vers une prise en compte explicite.

Le fait que la comptabilité en partie double soit une comptabilité patrimoniale à la différence de la comptabilité en recette-dépense mérite une petite explication. On se rapportera ici à la présentation qu'en fait Fourastié.

La comptabilité en recette-dépense, celle que nous ferions nous-même, consiste à noter dans deux colonnes ce que l'on reçoit et ce que l'on dépense. Ce classement

⁵⁸Fourastié Jean, Kovacs André, *La Comptabilité*, P.U.F., Que sais-je?, 1992, première édition :1943.

au jour le jour peut être complété d'un autre classement par matière (différencier par exemple les dépenses de nourriture et d'habillement). On inscrit alors deux fois les mêmes informations dans des tableaux différents, c'est ce que fait par exemple la comptabilité publique. Mais cette double inscription ne fait que répéter les mêmes informations dans un ordre différent.

Lorsque le crédit se développe, je peux faire entrer dans ma caisse de l'argent que je prête à un tiers X ou que j'emprunte à un autre tiers Y ou Z. La chose se complique encore si pour éviter un délicat transfert de liquidités on effectue à travers mon compte des transferts entre Y et X, Y créditant mon compte que je débite immédiatement en faveur de X. J'ai besoin alors de savoir deux types de choses : ce que j'ai dans ma caisse, mais aussi où j'en suis dans mes relations avec X, Y, ou Z. J'ai donc un compte de recette-dépense qui me donne l'état de ma caisse et autant de comptes de tiers (ou de créances et de dettes) que de personnes avec lesquelles je me trouve en relation.

La méthode traditionnelle consiste à traiter séparément les deux aspects, la méthode en partie double a pour objet de systématiser l'inscription simultanée dans les deux types de registres. Il s'agit que le comptable dès qu'il enregistre une relation avec un tiers porte une écriture sur son compte de tiers et une autre sur le compte de caisse. Cet effort a conduit à plusieurs évolutions.

La première est une convention de signe concernant le compte de caisse. Les transactions entre tiers et celles entre la caisse et le tiers conduisent à établir des écritures de signes opposés dans le premier cas et de même signe dans le second pour unifier les situations on prend la convention de lire en quelque sorte le compte caisse à l'envers et par exemple lorsque l'argent sort de la caisse on le porte au crédit de celle-ci. *"(les commerçants et les banquiers) ont pris l'habitude de tenir leurs comptes à l'envers pour que le client puisse lire le sien à l'endroit"* (p. 49). Ce qui est notons le au passage un bel exemple de recherche d'un système "user friendly".

La seconde est la création du compte de valeur : *"Le compte de tiers tel qu'il vient d'être décrit est un compte de créances et de dettes ; il représente ce que B. doit à X et ce que X lui doit. Il ne s'agit donc plus d'un de ces comptes de classement qui sont usuels en comptabilité simple et en particulier en comptabilité publique : les comptes de correspondants décrivent l'état de la fortune de B ; cette idée fondamentale s'exprime en disant que les comptes de tiers ne sont plus des comptes de recettes et de dépenses mais des comptes de patrimoine. dès lors la nature des choses appelle le raisonnement suivant : si je tiens un compte de patrimoine pour mes créances, pourquoi n'en tiendrais-je pas un pour tous les biens que je possède? Alors que jusqu'à présent j'ai pu tenir au hasard des classements un compte de valeurs mobilières sans tenir un compte des immeubles, à partir du moment où je suis obligé par la généralisation du crédit d'introduire en comptabilité un nombre considérable de comptes de tiers, je suis entraîné à tenir des comptes de valeur en plus grand nombre. Donc : 1° je tiendrai systématiquement des comptes décrivant toutes les parties de mon avoir et des mes engagements ; et de plus 2° je les tiendrai sur deux colonnes en leur appliquant la règle de l'écriture double : crédit débit. Ainsi l'ensemble de ces comptes donnera la description de la totalité de mon patrimoine."* (p. 46-47).

La troisième est la création d'un compte de profits et pertes : "Examinons le problème bien simple qui consiste à enregistrer l'achat de 25000 francs de drap puis la revente de ce drap pour 30 000 francs. L'écriture correspondant à l'achat est évidente : 25 000 francs sortent de la caisse donc (terminologie moderne) nous la créditions ; cela oblige en contre partie à débiter le compte drap parce qu'il rentre du drap (l'inversion du compte caisse se répercute sur les comptes de valeurs). Mais pour la revente une difficulté nouvelle se présente : ce n'est plus 25 000 francs qu'il faut inscrire mais 30 000 ; il faut évidemment porter 30 000 au débit (avec la notation moderne) de la caisse puisque 30 000 rentrent en caisse. Mais où porter l'autre écriture de 30 000 francs? Le compte drap doit exprimer que le drap a été vendu en totalité : il doit donc être soldé, il faut donc créditer (notation moderne) le compte drap de 25 000 francs et non de 30 000" (p. 47-48). Ceci laisse dans l'exemple 5000 francs qui restent en l'air et qui justifient la création d'un troisième compte, le compte de profits et pertes qui entérine les variations du patrimoine. C'est le compte qui intéresse en fait l'actionnaire.

Ainsi donc, construite dans un premier temps pour résoudre la question des comptes de tiers, la méthode de la partie double conduit à établir un compte du patrimoine (ce que ne fait pas le compte en recette-dépense qui indique ce qu'il y a dans la caisse et non le patrimoine avec les créances et dettes et les actifs immobilisés).

Cette nature patrimoniale de la comptabilité ouvre la possibilité d'une confrontation entre la valeur réelle et celle inscrite dans les comptes pour les meubles et immeubles. En effet lors d'inventaires faits en cas de liquidation, on est conduit à mesurer la valeur en l'état de certains biens de l'entreprise et donc à entériner les variations de valeur de ces biens et donc leur dépérissement de manière en quelque sorte passive.

La partie double est le produit du développement de la banque et du commerce et de la nécessité d'établir des comptes de tiers. La relation sociale en question est celle de la dette, une personne est engagée vis à vis d'une autre par le fait qu'elle lui doit de l'argent. La partie double ne fait pas seulement que prendre note des différentes dettes, on l'a vu, elle les intègre et, en les associant à la mesure des actifs détenus, elle fonde un compte de patrimoine. On glisse par là d'une simple fonction mnémotechnique, la prise en compte de la dette, à la possibilité d'un nouvel instrument de relation sociale, le calcul de solvabilité. Le fait de tenir une comptabilité de patrimoine ouvre la possibilité de témoigner de la bonne santé financière de l'agent auprès des tiers avec qui il souhaite entrer en relation et donc favorise le développement des relations au delà du cercle des familiers⁵⁹. Le retournement de la partie double qui d'une fonction de facilitation de la gestion des comptes de tiers ouvre la possibilité d'un calcul du patrimoine, ouvre des perspectives de développement des relations commerciales. Le premier volet permettait la gestion des lettres de change, le second renforce la possibilité d'échanges entre personnes ne se connaissant pas.

⁵⁹ On peut noter au passage que dans le modèle d'association de commerçants qui affrétaient un navire la relation sociale préexiste au système comptable. Lemarchand remarque quelle est fondée fondamentalement sur l'intuitu personae. D'ailleurs les comptes ne sont effectués que de manière exceptionnelle.

b) Compte de régie et relations avec les actionnaires

La relation sociale qui est au coeur de la comptabilité en finance dont Lemarchand montre qu'elle survit à la diffusion de la partie double est celle du propriétaire de terres à son régisseur. La fonction fondamentale est celle du contrôle. Il s'agit de vérifier que le régisseur ne tire pas parti de sa position pour gruger le propriétaire et que tous les revenus reviennent au propriétaire. Lemarchand souligne que contrairement à la relation sociale précédente qui relie deux personnes qui décident de faire affaire ensemble, la relation est ici dissymétrique entre un donneur d'ordre et un exécutant. Ce type de relation se retrouve dans un premier temps avec les premières manufactures engagées sur initiative de l'Etat et déléguées à un entrepreneur.

Nous avons là deux relations fondamentales des affaires, la relation symétrique entre agents qui s'engagent dans des relations de crédits et débits, la relation dissymétrique entre le propriétaire et son régisseur. Une troisième forme essentielle est celle qui fait intervenir les actionnaires d'une société anonyme. Elle se trouve, d'une certaine manière à la jonction des deux autres. En premier lieu les actionnaires doivent avoir la garantie du maintien du capital : *"La vision patrimoniale est celle du Code de commerce : le patrimoine du commerçant est la garantie des tiers et le seul souci de leur protection gouverne les règles comptables. Celles-ci s'appliquent aux nouvelles sociétés anonymes dont la constitution est soumise à l'agrément du Conseil d'État. La responsabilité des associés étant limitée au montant du capital social, il est essentiel de prévoir des dispositions statutaires visant à assurer le maintien de son intégrité. En donnant à l'administration un contrôle sur les statuts des sociétés anonymes, la procédure d'autorisation va se traduire par la première intervention étatique directe, réellement importante, dans la comptabilité des entreprises"* (p 326). En second lieu les actionnaires doivent avoir une certaine maîtrise des conditions de gestion de l'entreprise dans laquelle ils engagent leur argent, ce qui rejoint le modèle de contrôle du régisseur. De même que l'affichage de la solvabilité des agents autorisait des relations entre personnes qui ne se connaissaient pas, la mise en place d'instruments de contrôle de compte dans le cadre d'une délégation est un préalable essentiel au développement de l'actionnariat et des sociétés anonymes. Cette manière de rendre compte n'intéresse pas que les actionnaires, elle intéresse aussi l'Etat qui prélève sa part des revenus et qui jouera par la suite un rôle majeur dans le développement des instruments comptables⁶⁰.

c) L'Etat et les procédures comptables

Pour ce qui concerne la question des relations entre l'Etat et la comptabilité, Yannick Lemarchand développe deux types d'arguments. D'une part l'Etat a eu un rôle de pionnier dans le développement de la comptabilité, d'autre part il s'est efforcé à différentes époques de contraindre les entreprises à développer des instruments comptables.

⁶⁰Cela peut aussi intéresser les salariés qui cherchent à savoir d'une part si l'entreprise avec laquelle ils contractualisent sur la longue durée est solide, mais aussi quelle est la part des revenus qu'ils sont en droit d'exiger. Cette question de la nécessité de connaître les comptes de l'entreprise pour permettre aux ouvriers de participer de la prospérité de celle-ci est au coeur du projet du Colonel Rimaillou, le père de la comptabilité analytique en France, qui issu du mouvement du catholicisme social, a cherché à diluer la tension sociale en donnant "à chacun sa part" comme le suggère le titre d'un de ses ouvrages. (je remercie Kostas Chatzis pour cette référence).

Pour ce qui concerne le premier aspect, L'Etat intervient d'abord à travers les manufactures et les sociétés de commerce mises en place par Colbert. Yannick Lemarchand accorde un chapitre entier à l'une des compagnies de commerce, la compagnie des Indes ou plutôt les compagnies des Indes puisque trois sociétés successives ont vu le jour. Selon lui, à l'épreuve de ces premières colonies⁶¹ (il s'agit alors de relations commerciales) les modalités de la comptabilité devront évoluer. L'ampleur du projet et les masses financières mobilisées ont semblé justifier des innovations ou la formalisation d'innovations apparues ailleurs. Ces compagnies vont en effet rencontrer à grande échelle certains problèmes. La première compagnie de Colbert va se trouver confrontée à la question de l'usure des bateaux. Dans un premier temps les bateaux restent inscrits dans les comptes pour leur valeur initiale, ce qui progressivement met en cause toute valeur du bilan certains bateaux n'étant plus en service et leur valeur restant dans les comptes. Cette prise en compte se fera progressivement, en revanche la question du déperissement des autres actifs fixes comme les entrepôts et fortifications n'est pas prise en compte. La seconde compagnie de Law va se trouver plus particulièrement confrontée à l'effet de taille et au contrôle des différentes parties de la société, ce sera l'occasion de constituer chaque section de la compagnie en centre de profit. En outre, puisque la compagnie fabrique ses propres navires, se pose le problème de l'évaluation des coûts de production. Une première comptabilité industrielle est élaborée à partir des déplacements de matériaux d'un atelier à un autre et du système de paiement des ouvriers à la tâche. On se pose même la question des clefs de répartition des charges indirectes. Quant à la troisième compagnie de Calonne elle innovera plutôt dans le calcul des coûts complets des marchandises rapportées d'Inde ou de Chine. Cependant, il faudrait se garder de penser que l'intervention directe de l'Etat dans la production soit toujours signe d'innovation. Dans le cas des chemins de fer au dix-neuvième siècle, qui sera développé plus loin, l'Etat a plutôt freiné le développement des pratiques d'amortissement.

L'Etat intervient de manière normative sur les questions de comptabilité à trois moments de la période étudiée. En 1673 Colbert édicte une ordonnance pour réagir aux banqueroutes frauduleuses en imposant la tenue d'une comptabilité et la réalisation d'inventaires. Cette ordonnance restera lettre morte, peut être en partie parce que la loi imposait que cette comptabilité soit tenue sur papier timbré, le coût fiscal de l'opération ne contribuant pas à l'encourager. Les sociologues de l'époque auraient sûrement déjà noté que l'on ne change pas la société par ordonnances et c'est sur un mode moins direct que la première intervention effective de l'Etat se fera : à travers l'autorisation administrative des sociétés anonymes instituée par la loi de 1867. En effet même si la loi ne comporte aucune clause sur la question de l'amortissement, l'examen minutieux des projets de statut des sociétés conduit de fait à imposer des règles d'amortissement : *"le capital des sociétés anonymes constituant la seule garantie donnée au public, son intégrité ne saurait être mise en cause par des répartitions intempestives de dividendes. La fixité du capital est le principe qui va guider l'action des rapporteurs en matière de détermination des résultats. (...) intervenant à titre d'experts les ingénieurs des mines vont apporter une dimension particulière car ils auront une vision peut-être plus économique et gestionnaire que juridique. C'est l'un d'eux, l'inspecteur général Brochant de Villiers qui le premier entreprendra d'imposer aux sociétés des règles relatives à*

⁶¹On retrouve là une thématique chère à Michel Marié : *L'aménagement du territoire et la colonie*, TTS, n° 4, 1988, 90 p.

la confections des inventaires" (p. 372). La dernière intervention de l'Etat clôt la période, c'est l'instauration en 1914 de l'impôt sur le revenu. Mais il ne s'agit pas là vraiment de l'ouverture d'une nouvelle influence de l'Etat, le texte rédigé à la hâte par des fonctionnaires peu au fait de la réalité des entreprises révélant beaucoup de lacunes. La véritable unification ne viendra qu'après la guerre suivante avec le plan comptable.

La confrontation, sous l'angle de l'intervention de l'Etat, de l'ouvrage de Lemarchand et de celui de Fourastié avec celui de François Etner sur l'histoire du calcul économique et celui de François Fourquet sur l'histoire de la comptabilité nationale frappe par la faiblesse des recouvrements⁶². Ainsi si on reprend l'index onomastique de Fourquet on note que parmi les auteurs chers à Etner, Dupuit n'est pas cité, Colson est cité par Gruson mais aussitôt Fourquet note (p. 17) : "Je doute que Colson ait pu apporter quoi que ce soit dans les années 30 à quelqu'un se demandant comment l'Etat pourrait sortir l'Etat de la crise". Allais est cité une fois et Fourquet note qu' "il ne semble pas sur la longueur d'onde de l'économie dirigée" (p. 43). De la même manière aucune trace de Brochant de Villiers; Et si Fourastié paraît ici ou là c'est qu'il passait dans les couloirs et non pour son activité liée au plan comptable.

La coupure se trouve dans le groupe de référence, ce sont plutôt des ingénieurs des mines qui s'intéresseront à la comptabilité des entreprises, des ingénieurs des ponts qui s'engageront dans le calcul économique associé aux canaux et aux routes (même si c'est Allais du corps des mines qui vient clore cette histoire), et des inspecteurs des finances et autres administrateurs civils qui formeront les principaux bataillons de la comptabilité nationale. La coupure se trouve aussi dans le style, alors que le plan se pare d'ardente obligation, que les ingénieurs économistes des ponts et chaussées ne cessent de discuter de l'intérêt général, l'intervention sur les comptabilités des entreprises est plus discrète s'appuyant plus sur une procédure que sur une norme explicite de contenu.

Faut-il considérer cette coupure comme allant de soi dans la mesure où les objets traités ne sont pas les mêmes (l'histoire de la comptabilité des entreprises, l'histoire des instruments permettant de mesurer la rentabilité économique des infrastructures et enfin l'histoire des comptes de la nation) ou faut-il y voir le développement parallèle d'instruments liés à des conceptions diverses de l'intervention de l'Etat dans l'économie ?

d) la comptabilité analytique

Le développement de l'industrie a aussi conduit à une nouvelle forme de comptabilité destinée à rapporter des coûts financiers à des actes de production. C'est l'instrument qui relie l'ingénieur à l'ensemble de l'usine.

L'ouvrage de Robert Kaplan et Thomas Johnson, **Relevance lost**⁶³, qui porte sur la croissance et le déclin de la comptabilité analytique, permet de formuler le problème en question. Selon ces auteurs, la concentration de l'industrie, le fait que la même entreprise réalise les différents stades de fabrication d'un même

⁶²Fourquet François, *Les comptes de la puissance, histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Recherches, 1980, 462 p. et Etner François, *Histoire du calcul économique en France*, Economica, 1987, 302 p.

⁶³Kaplan Robert S., Johnson Thomas N., *Relevance lost. The Rise and fall of management accounting*, Harvard business school press, Boston (Mass.), 1987, 269 p.

produit ou même s'engage dans la fabrication de différents produits, a rendu essentiel le fait de pouvoir déterminer les coûts de chacun des produits. La comptabilité analytique a été développée pour répondre à cette finalité. Dans un premier temps, il n'était pas nécessaire de connaître les coûts de production car le mode préindustriel avec éclatement des acteurs permettait d'avoir des informations par les différents marchés qui intervenaient au sein du processus de production. Ainsi un artisan achetait la laine qu'il filait et la revendait à un troisième qui la tissait. L'intégration industrielle à la fois verticale d'une filière et horizontale de plusieurs filières supprimait cette information issue des marchés successifs et l'entrepreneur qui souhaitait savoir qu'elle partie de son entreprise lui rapportait le plus pour la développer au détriment d'autres ne pouvait le faire qu'en instituant une comptabilité analytique.

Cependant, selon Kaplan et Johnson, cette fonction va entrer en tension très rapidement aux Etats unis (dès 1925) avec une autre fonction, celle d'attribuer des revenus à une période déterminée pour répondre aux attentes des actionnaires et de l'Etat. Les auteurs ne cachent pas leur perception négative de cette évolution; Selon eux, alors que dans le premier cas il s'agit de définir des flux abstraits (attribuer des parts de coûts indirects à un produit) pour obtenir une valeur concrète : le coût d'un produit particulier ; dans le second cas il s'agit de s'appuyer sur des données aisément vérifiables (des valeurs de transactions historiques) pour déterminer une valeur plus abstraite : ce que l'entreprise a gagné durant un trimestre⁶⁴.

Cette tension fondamentale entre la comptabilité analytique tenue par les ingénieurs et la comptabilité financière tenue par les actionnaires illustre de même l'inscription dans les relations sociales au sein de l'entreprise, cette fois, de l'usage des instruments comptables.

e) Comptabilité, accountability et imputabilité

Ces formes de relations sociales entre agents économiques, du commerce, de la régie et de la société anonyme, laissent de côté, une autre relation : celle qui relie les citoyens aux gestionnaires des services publics qui leur sont rendus. Cette relation n'est que partiellement comparable à celle de l'actionnaire vis à vis des gestionnaires de la société dont il détient des parts. La question de cette relation est abordée de manière plus directe dans la tradition de la science politique anglo-saxonne que dans la tradition francophone à travers le concept d'"accountability" que ne rend pas vraiment celui de "responsabilité". La comptabilité publique n'est pas directement une comptabilité du public, cependant au moins sur un mode métaphorique la question du lien entre le devoir de rendre compte et les instruments comptables.

Paul Ricoeur⁶⁵ dans un ouvrage récent sur *Le juste*, publié avec le concours de l'institut des hautes études sur la justice, s'interroge sur l'origine du concept de responsabilité. Il affirme alors que le concept fondateur doit être cherché du côté du verbe imputer et non du verbe répondre. Et, revenant alors à l'origine du terme

⁶⁴Avec le développement de groupes mondiaux se pose aujourd'hui une question parallèle : celle de l'imputation spatiale des bénéfices, un groupe international, comme le fait remarquer Pierre Veltz, ayant intérêt à faire des bénéfices dans ses filiales implantées dans des pays où la fiscalité est favorable et à enregistrer des pertes dans d'autres pays.

⁶⁵D'après Ricoeur Paul, "Le concept de responsabilité, essai d'analyse sémantique", in : *Le juste*, Editions esprit, 1995, p. 41-70.

putare qui signifie compter en latin : " La métaphore du compte - "mettre l'action pour ainsi parler sur le compte d'autrui" - est extraordinairement intéressante. Elle n'est pas du tout extérieure au jugement d'imputation, dans la mesure où le verbe latin putare implique calcul, comput, suggérant l'idée d'une étrange comptabilité morale des mérites et des défaillances, comme dans un livre de compte à deux entrées : recettes et dépenses, crédit et débit, en vue d'une sorte de bilan positif ou négatif." Il développe alors en note : "Il est remarquable que d'autres langues, marquées comme le français par l'usage latin des termes putare et imputatio, restent tributaires de la métaphore du "compte", comme on voit avec l'allemand zurechnung et l'anglais accountability : Oxford dictionary donne cette définition de accountable : liable (ligabilis, that can be bound) to be called to account, or to answer to responsibilities and conduct ; answerable, responsible. La filiation d'accountable à responsible est préservée dans la définition de ce dernier terme : Responsible: morally accountable for one's own actions capable of rational conduct. "

Cette liaison des termes "responsable" et "accountable" ne signifie pas équivalence, en tout cas dans les sciences politiques. Rudolf Klein et Patricia Day⁶⁶ ont d'ailleurs consacré un ouvrage à marquer cette distinction. Ces auteurs, reconnaissent le lien au terme français de compte et notent que lorsque l'on réclame "le compte" dans un restaurant français on revient à la racine de ce terme. Ceci implique que le sens politique de ce terme inclut une référence directe à la pratique comptable, non pas de manière abstraite (comme dans la manière dont Paul Ricoeur développe la métaphore du compte) mais de manière chiffrée sur un modèle de la relation du régisseur au propriétaire. Cette référence à la comptabilité d'une régie entraîne une seconde différence essentielle avec la notion de responsabilité, on est "responsable" en général, mais on est "comptable" devant quelqu'un de particulier. Le régisseur n'est pas responsable en général du domaine qui lui est confié il en est comptable devant le propriétaire.

Ce sens du terme comptable trouve son origine dans la comptabilité financière. Lemarchand rappelle que le dictionnaire des finances donne la définition suivante : est comptable celui qui a manié des deniers et dont il est tenu de rendre compte. On distingue alors le "comptable" qui est le régisseur qui engage sa propre fortune en responsabilité, du commis qui remplit les comptes. La personne comptable doit ainsi pouvoir se soumettre au contrôle du délégué de la tâche (le terme contrôle vient de contre rolle, le rolle étant le document devant être confronté à son double original).

Ce sens va se trouver détourné lorsque la comptabilité en partie double issue de la tradition commerciale l'emportera sur la tradition issue de la noblesse. Du point de vue du vocabulaire on assiste à un chassé croisé. Alors que ce sont les pratiques comptables de la partie double donc de la tradition commerciale qui vont devenir dominantes, ce sont les termes "comptables" et "comptabilité", provenant de la tradition financière, qui vont s'imposer dans l'usage français. Ce déplacement s'accompagne d'une déformation du sens de ces termes. Ce n'appelle plus aujourd'hui "comptable", la personne qui doit rendre des

⁶⁶Klein Rudolph, Day Patricia, *Accountabilities, five public services*, Londres, New York, Tavistock publications, 1987.

comptes, mais celle qui remplit les livres. Ce qui d'une certaine manière appauvrit le sens initial.

L'absence en français de cette différence dans l'analyse de l'action publique entre comptable et responsable trouve sûrement son origine dans l'histoire politique de ce pays qu'il faudrait approfondir. Mais, à un moment où, à travers la confrontation entre les services publics européens, la chose devient pensable, cet appauvrissement est au moins à l'origine de la difficulté actuelle pour traduire en français le terme "accountability" par "comptabilité" qui en serait le véritable équivalent.

La traduction de ce terme par "imputabilité" en français du Québec, d'une certaine manière ne quitte pas l'origine du compte et a l'avantage de ne pas être un néologisme, et de retrouver le fil de l'écriture comptable. Cependant comme le souligne par ailleurs Ricoeur, l'usage du terme imputabilité s'est progressivement moralisé, surtout avec les néo-kantiens. Avec le renouveau des théories de l'action, certains auteurs s'efforcent de saisir l'acte qui consiste à attribuer une action à quelqu'un en dé-moralisant la notion d'imputation. Il n'en reste pas moins que le mouvement inclut dans l'imputation n'est pas le même que celui compris dans le terme accountability. Dans le premier cas, il va de l'acte vers celui qui le réalise dans le second il relie celui qui le réalise à une personne tierce. On (un juge?) m'impute un acte mais je suis comptable de mes actes devant quelqu'un (un commanditaire?). La capacité qui permet ces mouvements est-elle la même?

Par delà les problèmes de traduction et d'étymologie, c'est bien la question de la place des pratiques d'inscription comptable dans les relations entre les gestionnaires de services publics et les citoyens-usagers qui se pose.

f) Conclusion

Les exemples rassemblés ici ne constituent en aucun cas une tentative d'histoire de l'usage des instruments comptables ils viennent simplement illustrer l'approche suggérée par Max Weber. L'usage des comptes n'est un problème ni purement cognitif (les instruments de comptage et le savoir mobilisé pour les utilisés) ni purement de pouvoir (l'imposition des règles normatives de comptes). Il s'inscrit dans des relations sociales élémentaires que sont les relations entre un acheteur et un vendeur, entre un propriétaire et son régisseur, entre un actionnaire et son directeur d'entreprise, entre un ingénieur et ses ouvriers ou entre un citoyen et son administration. En retour, des questions comme la projection dans la durée d'un engagement, celle de l'efficacité d'un outil de production ou de la responsabilité vis à vis d'un tiers ne peuvent être saisies dans ces relations élémentaires sans prendre en compte la mise en forme spécifique permise par tel ou tel instrument comptable.

Bibliographie

- Bouquin Henri, *Les fondements du contrôle de gestion*, PUF "que sais-je", 1994.
- Carter Neil, Klein, Rudolf, Day Patricia, *How organisations Measure success, the use of performance indicators in government*, Londres, Routledge, 1992, 202 p.
- Devigne Michel, *Evaluation d'un outil de gestion au ministère de l'Équipement*, DPS, Ministère de l'Équipement, 1995.
- Etner François, *Histoire du calcul économique en France*, Economica, 1987, 302 p.
- Favre D'Arcier Bruno, "Gérer l'espace public de voirie : une approche patrimoniale", 6^{èmes} entretiens Jacques Cartier, *La vétusté des infrastructures urbaines*, 8-10 12 1993, p. 127-143.
- Fourastié Jean, Kovacs André, *La Comptabilité*, P.U.F., Que sais-je?, 1992, première édition :1943.
- Fourastié Jean, *La comptabilité*, PUF, "que sais-je", 1943.
- Fourquet François, *Les comptes de la puissance, histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Recherches, 1980, 462 p.
- Kaplan Robert S., Johnson Thomas N., *Relevance lost. The Rise and fall of management accounting*, Harvard business school press, Boston (Mass.), 1987, 269 p.
- Klein Rudolph, Day Patricia, *Accountabilities, five public services*, Londres, New York, Tavistock publications, 1987.
- Lemarchand Yannick, *Du dépérissement à l'amortissement, enquête sur l'histoire d'un concept et de sa traduction comptable*, Nantes, Ouest éditions, 1993, 719 p.
- Nioche Jean Pierre, Pesqueux, *Comptabilité, économie et gestion en France, ou la difficile émergence d'une "science des comptes"*, Note interne HEC, 1994.
- Shand David, Arnberg Morten, Veloso Alvaro, Irwin Tim, "La mesure des performances dans le entreprises de télécommunications", in : *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*, OCDE, série PUMA n°5, 1994, p. 69-100.
- Weber Max, *Histoire économique, esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris Gallimard, 1991, 431 p.