
Journées françaises de l'Évaluation du 2 au 4 juillet 2008 « L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs »

Proposition de contribution au forum 7 : activités voisines de l'évaluation

APPORTS ET LIMITES DES DEMARCHES DE MANAGEMENT DE LA QUALITE DANS L'EVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : REFLEXIONS TIREES DE L'EXPERIENCE D'UN GRAND SERVICE PUBLIC URBAIN.

Marie Tsanga Tabi, chercheur-enseignant à l'U.M.R. Cemagref-ENGEES « Gestion des Services Publics »¹, quai Koch, 67 070 Strasbourg Cedex. Email : marie.tsanga@engees.u-strasbg.fr, Dominique Verdon, responsable financier de la Direction de l'eau de Nantes-Métropole, Dominique.VERDON@nantesmetropole.fr, Even Loïc, chargé de prospective à la Direction de l'eau de Nantes-Métropole, Loic.EVEN@nantesmetropole.fr, Tenoux Gilles, chargé de la mission d'évaluation des politiques publiques à la communauté urbaine de Nantes-Métropole, Gilles.Tenoux@nantesmetropole.fr.

Introduction

L'introduction des démarches qualité dans le management des grands services publics urbains date du début des années 1990 et permet de disposer de plus d'une décennie d'expérience et de recul pour poser la question des frontières entre de tels dispositifs et l'évaluation. L'expérience que nous retraçons ; celle du service public de l'eau de Nantes-Métropole, rend compte des réflexions initiées au sein de la hiérarchie gestionnaire du service à l'égard du « dispositif qualité » existant.

Conçu initialement comme un outil au service de la mesure, du suivi et du pilotage de la performance, la démarche qualité après une période que l'on pourrait qualifier « d'apogée managériale » va subir les effets de la routinisation conduisant à une remise en cause de ses finalités. Cette remise en question qui intervient dans un contexte d'élargissement du territoire d'intervention du service public combiné à une complexification de l'action publique, va induire une nouvelle donne porteuse de nouvelles exigences et attentes managériales. Le champ d'attention des acteurs se modifie pour passer de l'objet « performance du service public » à un domaine élargi celui de « la politique publique locale de l'eau ».

L'entrée en scène de l'évaluation de l'action publique intervient dans ce nouveau paysage, et génère un ensemble de questions nouvelles : Comment appréhender ce nouvel objet dont la qualification « politique locale de l'eau » ne se réduit plus seulement à l'expression du management de la performance ? Comment valoriser au mieux l'existence des outils déjà existants ? quels sont les apports et les limites de la démarche qualité à l'évaluation de la politique locale de l'eau ? Quels sont en fin de compte les différences entre les deux démarches ?

Cette réflexion bilan qui se fonde sur une analyse empirique du « dispositif qualité » nantais éclairée par des grilles de lecture théoriques mobilisant à la fois les analyses sur la qualité et l'évaluation de politique publique, porte à la fois sur l'objet examiné, la dynamique du système d'acteurs, et les finalités recherchées des deux types d'activités. Outre la quête de sens à l'action que sous-tend cette réflexion, elle met par ailleurs en évidence, les besoins de production de connaissances nécessaires à l'action publique étudiée pour aider à la structuration et à la mise en œuvre de la décision publique.

1. Le suivi et le management de la performance du service public d'eau de Nantes-Métropole : contexte et enjeux

L'histoire managériale de la régie communautaire de l'eau (RCE) à Nantes-Métropole (N.M) s'ancre dans un passé où le choix de gestion publique (communément appelé régie) remonte à plus d'un siècle (1895) dans un contexte général où en France, les élus ont plutôt eu tendance à déléguer leurs services publics d'eau au secteur privé.

Le modèle d'action publique mis en œuvre alors relèvera pendant longtemps d'une logique de l'offre propre aux services publics en réseaux, entendue comme réponse technique à un ensemble de contraintes (G. Jeannot, 1999). L'idéal managérial poursuivi par les acteurs gestionnaires, ingénieurs en l'occurrence, est un idéal de santé publique imposé par la contrainte de la norme sanitaire à

respecter pour l'eau produite au robinet de l'utilisateur. Avec le développement technologique, cette quête hygiéniste va se doubler de préoccupations centrées sur l'objet réseau, support naturel du service public d'eau où maillage, extension, maintenance et renouvellement des infrastructures vont structurer le quotidien des agents, déterminer la politique locale de l'eau pour aboutir à la mise en place du modèle de « la citadelle technique » (Marie Tsanga Tabi, 2003). Dans ce contexte, l'expression formelle de la performance a eu pour fondement le respect de normes sanitaires et techniques définies a priori, et pour traduction un service public d'eau en régie, maîtrisé d'un point de vue technique et réglementaire. Ce modèle perdurera pendant près d'un siècle sans remise en cause ni de la part de la hiérarchie politique et gestionnaire, ni de la part de l'utilisateur nantais.

Le premier volet de cette histoire qui marquera un tournant dans le management du service démarre en 1995, dans un contexte national alors agité par des hausses sans précédent du prix de l'eau (rapport Guellec, 1995)¹. Face à une augmentation du prix de l'eau résultant de l'obligation de mise aux normes européennes des équipements d'épuration, qui se traduiront à Nantes par des investissements lourds entre 1995-1998 (76 millions d'euros) ; face par ailleurs au relèvement significatif du montant des redevances des agences de l'Eau (effet de la loi sur l'eau de 1992), la municipalité nantaise engage une démarche inédite et met en place le *premier contrat d'objectifs de la régie de l'eau*. Cette démarche de contrat d'objectif qui obéit avant tout à un principe de sécurité économique, sera menée en concertation entre l'acteur politique et l'acteur gestionnaire (la régie municipale). Il prévoit notamment l'*entretien, le développement et sécurisation du patrimoine infrastructurel de la régie sous contrainte d'une augmentation annuelle du prix de l'eau limitée à 3,06% par an*.

La nouveauté managériale introduite par le contrat d'objectif tient alors à la nature du lien mis en place entre l'acteur politique et l'acteur gestionnaire. Il induit une dynamique de type managériale jusque-là inexistante dans une relation auparavant strictement hiérarchique : l'acteur politique (les élus) posent en préalable à l'action publique une stratégie de développement de la politique de l'eau négociée et affirment la notion d'objectifs de réalisation. Ce contrat d'objectif marquera l'émergence d'une fonction de type managériale entre le politique et l'ingénieur, le contrat d'objectifs fonde une stratégie d'action dont la durée est désormais établie à l'échelle de la pluri-annualité en termes de tarification notamment². Si le principe de performance établi s'entend toujours d'un point de vue sanitaire et technique, la nouveauté réside dans l'expression d'objectifs techniques validés par le politique sur le plan économique et dont l'expression sera la maîtrise du prix de l'eau sur une période de 6 ans.

C'est aussi à cette période que les rapports d'activité des services d'eau et d'assainissement sont institués après l'instauration par la loi d'administration territoriale de la république de 1992 des *commissions consultatives d'usagers*³ dans le secteur de l'eau.

En 2001, deux événements majeurs inscrivent une nouvelle étape à l'histoire managériale de la régie de l'eau de Nantes : l'élargissement du territoire d'action consécutive à la loi Chevènement de 1999 (passage de 6 à 24 communes) et la mixité des modes de gestion qui en résulte. Le système d'action se complexifie du fait de l'introduction d'une nouvelle catégorie d'acteurs (opérateurs privés) et de nouveaux éléments mettant en évidence des enjeux qui ne ressortent plus seulement de la rationalité technique inhérente au métier de l'eau. Il est question dorénavant pour la collectivité de faire valoir une capacité à définir la stratégie visée eu-égard au service public, une capacité également à développer de l'expertise pour appuyer l'aide à la décision et asseoir le contrôle des opérateurs. Ce nouveau contexte pose de nouvelles exigences en termes de gouvernance urbaine : 450 000 habitants sur un territoire de 24 communes desservies par 3 opérateurs différents selon 2 modes de gestion différents⁴. D'un point de vue politique, la priorité du moment sera *d'harmoniser le prix du service à l'échelle du nouveau territoire*. La traduction économique de cet objectif politique (en moyenne 1%

¹ Guellec, A. (1995). Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise ? Assemblée Nationale. Rapport d'information 2342.

² alors que jusque-là le rythme d'élaboration budgétaire portait la collectivité vers une gestion inscrite dans l'annualité

³ Sur le principe, cette disposition vise l'information des usagers d'eau et leur participation au service.

⁴ Le mode « gestion publique » (la régie) est intégré à la communauté urbaine et dessert 65% des abonnés du nouveau territoire. La gestion privée (compagnies privées) pour sa part représente les 35% restant d'abonnés.

d'augmentation du prix de l'eau en sus de l'inflation) permet de *maintenir les grands équilibres financiers tout en préservant la paix sociale*. L'organisation de la mixité des modes de gestion sur le territoire sera le 2^{ème} enjeu fort que le service public doit intégrer tandis que le politique en fait un outil d'émulation entre opérateurs (public et privé). Parallèlement se met en place une réflexion pour repenser le relationnel triangulaire du système d'acteurs « élu-opérateurs-usagers » et expliciter les règles de fonctionnement et les attendus des parties prenantes. La dimension socio-politique de l'action publique à l'œuvre est remise à l'ordre du jour et le rôle de l'autorité-organisatrice dans le processus de prise de décision publique et la prise en main de la gouvernance, réaffirmé.

Les enjeux qui s'imposeront par la suite relèveront de *la prise en compte et de la mise en œuvre traditionnelle des contraintes réglementaires* : l'individualisation des compteurs d'eau en habitat collectif imposée par l'article 93 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 et l'accélération du renouvellement des branchements en plomb selon une échéance initiale fixée à 2008⁵ et là encore fixée par la directive européenne de novembre 1998.

Le volet le plus récent enfin de cette histoire managériale, est attaché à la signature d'une convention de recherche-action en 2005 entre un établissement de recherche et Nantes-Métropole⁶ dont l'enjeu vise le management de la performance du service publique d'eau dans une perspective « prenant en compte la dimension du global dans l'action publique » (P. Muller, 2000). La question des connaissances utiles et nécessaires à une prise de décision publique objectivée et tournée vers l'intérêt général est posée.

Dans les lignes qui suivent, nous verrons comment la démarche qualité d'une part et l'évaluation de la politique publique locale de l'eau d'autre part, s'inscrivent dans le management de cette nouvelle vision de la performance.

2. Le management par la qualité du service public de l'eau de Nantes-Métropole : enjeux et bilans d'une approche client-centrée et tournée vers l'évaluation des résultats immédiats

Si l'introduction des démarches qualité dans le management des organisations en France a commencé il y a un peu plus de 25 ans en France (Dudouet F.X, Mercier D. Vion A., 2005), son implantation dans le secteur de l'eau date du début des années 1990 et son démarrage dans le service public de l'eau de Nantes-Métropole en 1997. Les enjeux qui précèdent à la mise en place de la démarche qualité à Nantes s'inscrivent dans la dynamique du premier contrat d'objectif. En effet, si l'impact sur le prix de l'eau du contrat d'objectif (3,6% d'augmentation annuelle) n'a provoqué aucun remous, il semble alors aux acteurs que l'une des voies de justification de cette politique, renvoie à un enjeu jusque là absent des discussions : la prise en compte de l'utilisateur. L'hypothèse que la mise en place d'une démarche qualité constitue le moyen idéal de prise en compte de l'utilisateur est alors formulée.

Le déroulement de la démarche sur la régie de l'eau⁷ qui suivra se fonde alors sur deux éléments clés : le service à l'utilisateur et la satisfaction du « client ». Un système de management de la qualité de type ISO 9001 et piloté par une cellule qualité est mis en place.

2.1. Les enjeux du management par la qualité pour la régie communautaire de l'eau : la prise en compte de la relation de service et de la satisfaction du « client »

Plusieurs arguments vont être mobilisés par la direction et la cellule qualité pour justifier des enjeux managériaux de la démarche qualité.

⁵ Le délai réglementaire à respecter est de 15 ans, soit 2013.

⁶ La convention de recherche-action en question signée avec le Cemagref, traduit par ailleurs un engagement à développer une véritable approche cognitive de l'action publique locale mise en œuvre.

⁷ Démarche dont l'animation et la mise en œuvre est confiée à un consultant externe.

a) *L'introduction du critère de la relation de service*

La question de la qualité n'est pas nouvelle dans la gestion de l'eau ; de tout temps, la qualité du produit, l'eau au robinet en l'occurrence, a constitué un enjeu de santé publique dont la transcription sur le plan managérial trouve un fondement dans la réglementation nationale et européenne qui encadre la fourniture du service. Sur Nantes-Métropole, la qualité particulièrement dégradée de l'eau de la Loire⁸, source mère d'approvisionnement en Loire-Atlantique (et de l'Erdre au nord et à l'Ouest de Nantes), structure naturellement la problématique « qualité » du service. Le défi de la maîtrise de l'approvisionnement et de la purification de l'eau est toujours aussi vivace qu'au début du 19^{ème} siècle⁹. L'activité de contrôle de la qualité de l'eau¹⁰, dont les règles rappelons-le, sont strictement codifiées d'un point de vue réglementaire, traverse d'un bout à l'autre le fonctionnement de l'organisation. Ainsi la qualité de l'eau est contrôlée à différents moments du processus de production et d'acheminement de l'eau à la fois en tant qu'input et en tant qu'output. L'eau est contrôlée avant, pendant et après le process de traitement et ce avant distribution dans le réseau. De même, l'eau est contrôlée au cours de son acheminement dans le réseau et in fine au robinet de l'utilisateur, touche finale apportée par la directive communautaire de 1998.

Aussi, ce n'est pas autour de la qualité du produit que se situent les enjeux d'amélioration de « la » qualité. En revanche, là où il semble y avoir un vrai enjeu, c'est autour de *la relation à l'utilisateur* considérée comme le parent pauvre du management des services d'eau en général. D'un point de vue formel en effet, le réseau technique surimpose le contenu de la relation à l'utilisateur et place le service public d'eau dans une situation de relation homme-système technique plutôt que dans une relation servicielle interpersonnelle au sens de la théorie des services (J. Gadrey, 1995). L'usage et la qualité de la fourniture d'eau ne sont guère conditionnés par le rapport usager-agents du service. Sur un plan théorique en second lieu, des nombreuses réflexions qui traitent de la notion de service, que ce soit dans la sphère des activités privées ou publiques, il semblait se dégager à l'époque une espèce de consensus sur l'idée que la « relation de service » constituait l'un des traits caractéristiques du « service »¹¹. Aussi, était-il intéressant dans le nouveau cadre posé par le contrat d'objectif d'examiner la portée et l'impact de la notion de relation de service dans le contexte de la *citadelle technique*.

b) *L'argument de la satisfaction du « client »*

L'implantation de la norme ISO 9001¹² au sein de la régie de l'eau constitue le premier pas à l'introduction de la rhétorique du client. Parce que la logique à l'œuvre au sein des démarches de normalisation et de certification identifie nécessairement le destinataire du service ou du produit à un client, le consultant qui anime la mise en œuvre du système qualité sur la régie de l'eau reproduit le même raisonnement. Cette approche marchande de la qualité s'avérera commode pour substituer la figure traditionnelle de l'utilisateur ou d'abonné, par celle de client. L'argument de la satisfaction du client est intégré sans grande résistance au discours managérial autant au niveau de la hiérarchie gestionnaire et politique qu'au niveau des agents.

⁸ La pollution de la Loire liée aux rejets d'eau urbaine et industrielles du bassin versant, s'est accentuée avec les remontées du bouchon vaseux et d'eau salée de l'estuaire et avec le phénomène de ruissellement pluvial urbain dont l'impact en terme de pollution (lessivage des sols, pollution atmosphérique, remise en suspension de la charge accumulée dans les réseaux par temps sec) est considérable.

⁹ 19^{ème} siècle, où il était question de protéger les populations contre les risques d'épidémie.

¹⁰ Il est utile de rappeler à cet égard que l'eau du robinet figure parmi les produits agro-alimentaires, le plus contrôlé.

¹¹ Le colloque RATP-DRI intitulé « A quoi sert l'utilisateur » qui s'est tenu en 1991 s'est penché d'une manière toute particulière sur ce thème puisqu'il portait en sous-titre « La relation de service dans le secteur public ».

¹² La série des normes ISO 9000 (ISO 9000 à 9004) sert de modèle pour organiser et mettre en place un système d'assurance de la qualité dans toutes les phases de conception et de réalisation du produit et ce, jusqu'à l'après-vente. En 2000, cette série a été révisée et fusionnée en famille ISO 9001-2000 (9001 a fusionné avec 9002 et 9003).

Cette nouvelle attention portée sur la satisfaction du destinataire du service public d'eau nantais, fait alors écho à la parution au niveau national, de nouvelles mesures réglementaires qui confirment l'hypothèse de non satisfaction de l'utilisateur non directement liée au produit. En effet, le milieu des années 1990 voit aussi l'émergence de revendications d'utilisateurs autour du thème de la transparence de la gestion de l'eau, qui seront à l'origine de lois visant l'amélioration de l'information contenue dans la facture d'eau (arrêté ministériel du 10 juillet 1996) et l'obligation pour les élus de produire un rapport annuel sur le prix et la qualité du service en eau potable et en assainissement (loi 95/127 du 8 février 1995).

Aussi, si pour beaucoup d'organisations, l'argument de la satisfaction du client masquait la recherche « d'un avantage concurrentiel ayant pour effet d'orienter les achats des consommateurs vers les biens et services normalisés » (F. Cochoy, 2002), il n'en est pas de même dans le cas de l'eau au robinet, bien essentiel non substituable. S'il semble comme le notent Amar L. et Minvielle E. (2000) que la particularité de la qualité dans le secteur public, réside dans un remodelage de « l'action publique en faveur de l'utilisateur » ; dans le cas de la régie communautaire de l'eau, l'enjeu plus fondamentalement relève d'un souci de légitimation de la gestion publique sur le territoire de Nantes-Métropole. Cette légitimation consiste à apporter la preuve de l'efficacité du mode de gestion public dans un univers marqué d'une part par la prégnance du mode de gestion privé de l'eau¹³, et d'autre part par la montée en puissance du paradigme de la performance. La régie de l'eau obtient en effet son premier label qualité en 2001, qui sera étendu au label sécurité en 2004. En 2005, la régie qui participe au prix management Pays de la Loire EFQM obtient le prix pour l'organisation de son système qualité-sécurité. Depuis 2007, le service a entrepris d'intégrer le volet environnemental à son système qualité. Considérons à présent les apports concrets et les limites de la démarche dont nous venons de situer les enjeux.

2.2. Premier bilan du « système de management qualité –sécurité » (SMQS)

2.2.1. Les apports du SMQS dans la gestion du service public de l'eau à Nantes-Métropole

Les gains attendus d'un management par la qualité sont largement développés dans la littérature. Dans le cadre des échanges marchands intervenant dans l'univers d'intensification croissante de la concurrence, les effets de cette approche fondée sur une normalisation internationale du fonctionnement des organisations sont à la fois économiques (avantage concurrentiel et accroissement des parts de marché, Juran J.M., 1995), organisationnels : repérage et maîtrise des dysfonctionnements, production de nouvelles connaissances organisationnelles (Lambert, 2004)... Dans le contexte particulier du monopole local propre à la fourniture d'eau, il est certain que les avantages des systèmes qualité ne se situent pas au même niveau. Pour autant, et eu-égard aux enjeux décrits précédemment, il est possible après près d'une décennie de mise en œuvre de mettre en avant les effets positifs les plus marquants suivants :

a) L'instauration d'une culture de gestion participative

S'il ne nous est pas donné dans le cadre de cet article de caractériser l'état initial du style de management antérieur à l'implantation du référentiel ISO 9001, tout le personnel (direction, cadres intermédiaires et agents) s'accorde à reconnaître le changement des jeux habituels de participation des agents au pilotage de l'organisation provoqué par le système qualité. Dans ce sens, les sociologues ont bien démontré en quoi les propriétés de l'écriture normative affectent les relations sociales dans l'organisation et imposent une logique étrangère aux règles habituelles de la hiérarchie (F.Cochoy et al, 1998). Parce que la méthode « de rédaction des procédures qualité » implique autant « l'exécutif » le mieux placé pour décrire les modes opératoires de production que le sommet de la hiérarchie, la procédure qualité prescrite sera l'émanation du collectif tandis que le pilotage du système qualité reposera sur l'engagement du personnel dans un dispositif d'optimisation du process (Segrestin D.

¹³ La gestion déléguée de l'eau aux grands groupes privés représente 75% de population desservie en France.

1996). Ainsi, dans l'expérience de Nantes-Métropole, la cartographie finale de l'organisation a été construite sur la base de groupes de travail interne constitués d'agents de terrain émanant de l'ensemble des services et mobilisant leurs « savoir-faire et savoir-être » pour reprendre l'expression de la responsable qualité. Le pilotage des 21 processus décrivant l'architecture d'ensemble de l'organisation associe tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation : du directeur au technicien en passant par les chefs de service et les agents de maîtrise. Quant aux revues mensuelles de management du système qualité-sécurité, elles sont censées mettre en scène cette nouvelle propriété.

D'un autre côté, la diffusion parmi les agents du discours de la « qualité », contribue à cadrer sur le plan du langage cette dynamique participative : les agents sont au même titre que la hiérarchie, les « pilotes » des processus dont ils ont la « responsabilité d'animation ». Par ailleurs, les effets d'apprentissage relatifs à la mise en œuvre des procédures normalisées auraient selon le propos des acteurs, affermi cette culture de gestion participative.

b) La définition et la formalisation d'obligations de résultats : la charte du service public d'eau de Nantes-Métropole.

Si la norme énonce et formalise des exigences de forme « en codifiant de manière systématique les pratiques de travail à respecter pour atteindre la qualité » (AFNOR, 1996), elle laisse les acteurs libres pour apprécier ce qui est approprié quant aux objectifs à atteindre et quant aux moyens à mobiliser. La normalisation des pratiques de travail au sein de la régie de l'eau et le centrage sur la satisfaction du client introduit de fait la contrainte de spécification des critères de la dite satisfaction. Il s'en suit une formalisation des obligations de résultats et une objectivation de la notion de performance à atteindre vis-à-vis de l'utilisateur. Cette réflexion sur les éléments de service qui entourent la fourniture d'eau au robinet, prend en janvier 2005 la forme d'une *charte locale du service public d'eau*, résumant en 12 points les engagements de la régie de l'eau à l'égard de l'utilisateur¹⁴. Sur le principe, cette obligation de résultats spécifique à Nantes fait écho aux travaux de normalisation de la performance des services publics d'eau et d'assainissement lancés par l'AFNOR dont l'un des volets, la norme NF P15- Service à l'utilisateur¹⁵ - avait mené à la mise en place d'un groupe de travail des grandes villes de l'Ouest¹⁶ sur la définition des niveaux de performance du service. La charte du service public de l'eau donne ainsi un contenu à la notion de performance du service entendue à l'échelle du territoire de Nantes-Métropole (les 24 communes desservies).

c) L'attention portée à la relation de service à l'utilisateur et la réorganisation du service abonnés

L'un des impacts organisationnel les plus visibles de l'implantation de la norme ISO 9001 dans la régie communautaire de l'eau réside certainement dans les changements induits autour de la relation à l'utilisateur. Au début, le service compte 4 personnes dédiés au service abonnés pour 65 000 abonnés. Les réorganisations en œuvre ont conduit à relever l'effectif à 12 agents pour 115 000 abonnés¹⁷. Par ailleurs ; le secteur « clientèle » a été complètement rénové : réaménagement des locaux, mise en place d'un plateau d'accueil physique de la clientèle et d'un centre d'appel et de comptage en temps réel des appels et des temps d'attente en cours, numéro unique pour l'utilisateur, rationalisation et mécanisation du système d'archivage des données papier des abonnés... ce, pour un coût total de 570 000 €. Dans la charte de service, 5 points (sur les 12) traitent d'éléments de service renvoyant soit à de la prise en charge directe ou indirecte de l'utilisateur (accueil téléphonique 7 jours/7 et 24heures/24, réponse courrier systématique, plage horaire de 2 heures maximum pour un rendez-vous) ; soit à de la communication

¹⁴ Charte consultable en ligne sur « http://www.nantesmetropole.fr/1140185454453/0/fiche___document/ »

¹⁵ Parue en juillet 2000.

¹⁶ Groupe de travail dans lequel le service de l'eau de Nantes-Métropole s'était fortement impliqué.

¹⁷ L'augmentation du nombre d'abonnés n'étant pas uniquement le fait de l'agrandissement du territoire intervenu en 2001 ; l'article 93 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, en imposant le principe d'individualisation des compteurs d'eau en habitat collectif, a de fait entraîné une hausse du nombre d'abonnés.

d'informations organisée vers l'utilisateur (information 24 heures à l'avance pour une coupure d'eau programmée, information facilitée pour une coupure d'eau non programmée). De même, les supports de communication traditionnels envers l'utilisateur ont été améliorés : le document d'information réglementaire sur la qualité de l'eau fournie par les autorités sanitaires, a été « relooké », et un projet de remodelage du règlement de service en cours d'achèvement, a été lancé. Par ailleurs, un site internet dédié à l'eau a été créé.

d) *La systématisation de la mesure et la mise en œuvre d'une discipline d'évaluation de la performance*

La systématisation de la mesure inhérente au système qualité-sécurité mis en œuvre va insuffler une nouvelle dynamique à la mesure interne de l'information de gestion :

- Environ 150 indicateurs d'activité et de performance sur le produit, le « client » et le management des processus sont mesurés ;
- Depuis 2000, des mesures de la satisfaction des usagers par le biais d'enquêtes de satisfaction des usagers sont menées quasiment chaque année ;
- Le rendu de cette mesure alimente les rapports d'activité, de pilotage de l'organisation ou encore le rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

e) *La traçabilité de l'ensemble des événements liés à la démarche et le passage d'une culture managériale orale à une culture écrite normée*

Le premier effet repérable de l'irruption des normes dans le monde des organisations est ce que (Girin J, 1995) appelle « la montée de l'écrit », que d'autres ont analysé comme « la production de traces » (Campinos-Dubernet, Marquette, 1997). Sur la régie de l'eau de Nantes-Métropole en particulier, le référentiel normatif engendre la production de traces écrites relatives à l'implémentation de la démarche dont le manuel qualité, la cartographie des 21 processus du service, les fiches de caractérisation des processus, les plans d'action, les fiches de poste liées aux métiers, ect, sont une illustration. Parmi ces supports écrits, le cahier de remarques destiné à faire remonter du terrain toutes les observations utiles, joue un rôle clé pour améliorer en permanence le système qualité-sécurité. Cette écriture systématique codifiée du management du service trouve par ailleurs son pendant lors des « revues qualité » où les rapports des pilotes de processus servent de support à ces réunions managériales instituées. Cet exercice d'écriture normée va également affecter le contenu des autres documents traditionnels (non issus du référentiel) qui formalisent la gestion de la citadelle technique.

S'il est certain que par bien des aspects le « système management qualité-sécurité » a été bénéfique au service public de l'eau étudié, la dynamique que nous venons de décrire s'essouffle depuis quelque temps face une routine et des critiques émanant à la fois de la base et de la hiérarchie qui remettent en cause autant la forme que le fond de la démarche.

2.2.2. Les critiques et limites du management de la qualité à la régie communautaire de l'eau : la remise en question du modèle de management par la qualité

Différentes recherches menées en gestion et sociologie du travail ont montré les limites des systèmes de management par les normes ISO 9001, Savall H. et Zardet V. (1996), Cochoy F et al, 1996, 2002, Mispelblom F (1995), Neuville J.P (1996), Stevenson T.H & Barnes F.C (2001), Brown R. (1994), Lambert G. et al (2006), ... Ainsi, les critiques mises en avant relèvent de différents niveaux : lourdeur des procédures et phénomène de bureaucratisation, coûts plus élevés que les bénéfices attendus, absence de réelle conviction des acteurs de terrain, effet de mode managérial, exhibition d'un label (certification) plutôt que recherche d'amélioration continue... Dans le champ des organisations publiques où le phénomène d'implantation de la série des normes ISO 9000 ne cesse de s'amplifier¹⁸,

¹⁸ Les analyses du management par la qualité dans le secteur hospitalier sont sur le plan bibliographique, les plus importantes en nombre d'articles publiés.

les analyses critiques mettent en exergue les mêmes phénomènes avec en sus des interrogations sur la capacité des modèles de management par la qualité à répondre aux enjeux du management public. Dans les lignes qui suivent, nous considérerons en particulier les analyses critiques du système qualité recensées au travers de trois catégories d'acteurs : la hiérarchie gestionnaire, le retour de l'opérationnel¹⁹ et le dernier avis de l'organisme certificateur.

a) *La lourdeur du système documentaire et les limites de la rationalité procédurale propre au système qualité.*

Dans un bilan mené aux Etats-Unis sur 14 années d'implantation des normes ISO 9000 au sein des entreprises, Stevenson H & Barnes F. (2001) rapportent que la critique majeure faite à la démarche qualité par les praticiens réside dans la paperasserie excessive liée à l'enregistrement des procédures. Lors du 1^{er} bilan du système qualité réalisé en interne par la cellule qualité avec l'équipe du service production de la régie de l'eau, les remarques des agents ont été particulièrement parlantes à ce propos :

« Il y a le fait que nous avons été contraints de mettre en place une structure lourde (le consultant y a été pour quelque chose) et qui n'a pas été simplifiée par la suite. Il y a des choses dont on a moins besoin ou alors qui ne sont pas forcément adaptées... Est-ce un point fort d'avoir autant de processus, autant de rapports de pilotage, autant d'indicateurs, de documents, de tout ce qui va avec le processus et qui est assez lourd ? » (agent A)

« Je voudrais dire que par moment nous sommes débordés par la masse d'information et par leur structure : ça devient complexe de naviguer dans « H COMMUN EAUREF ». Il nous est difficile de retrouver un fichier stocké. On ne sait plus où il est quelque temps après. C'est très très lourd d'utilisation » (agent B)

L'une des spécificités par ailleurs qui s'attache à mise en œuvre du référentiel ISO 9001, c'est sa logique procédurale (Gendron et al, 2003)²⁰ qui désigne le fait que la norme en question exige la mise en œuvre et le suivi d'un certain nombre de procédures organisationnelles qui sont censées permettre l'atteinte de la qualité recherchée. Ainsi, la certification porte sur le respect de ces procédures et non sur le résultat lui-même. A l'inverse, les normes à caractère substantif s'intéressent d'après le même auteur, non pas aux moyens à mettre en œuvre, mais au résultat ou à la performance à atteindre. Aussi, cette vision procédurale des normes ISO 9001 relève-t-elle d'un modèle mécaniste d'organisation et de routines organisationnelles qui considère que le management consiste à appliquer des principes (Lambert G., Ouedraogo N., 2006)²¹. Dans un tel contexte, le personnel voit ses marges d'initiatives se réduire et sa réactivité s'amoindrir. C'est typiquement le ressenti exprimé par les opérationnels de la production d'eau de la R.C.E

« A-t-on besoin d'un formalisme aussi fort ? ... Les choses ont été implantées comme ça, et modifier les choses est beaucoup plus difficile ; même dans mon propre service, nous sommes pieds et mains liés. Si on change, on change le travail des autres ».(agent C)

b) *la difficulté de pilotage stratégique du service public d'eau et l'absence de bouclage de la démarche*

L'un des principaux enjeux du SMQS de la régie de l'eau, nous le disions plus haut, est de tourner l'organisation vers la satisfaction du client. Sur un plan méthodologique, cette intention est matérialisée par le déploiement de la relation « client-fournisseur » à l'intérieur de l'organisation,

¹⁹ Retour analysé à partir de la retranscription d'une réunion de bilan du système qualité entre l'équipe production de la régie de l'eau et la cellule qualité (début avril 2008).

²⁰ Définition reprise dans l'article de G. Lambert (2006).

²¹ Cette vision mécaniste et universaliste des pratiques de la qualité totale est, -nous dit G. Lambert-, portée en particulier par les « gourous » de la qualité tels Deming (1988), Juran (1987) et Crosby (1986) qui raisonnent d'ailleurs en termes d'*absolus de la qualité*.

élément central de la description de la production d'une part et de la codification des relations internes et externes entre acteurs d'autre part. Ce qui importe avant tout c'est la traçabilité des modes opératoires et la maîtrise des compétences pour garantir la conformité du produit aux attentes du client. Cette étape d'écriture collective des modes opératoires et des compétences nécessaires à l'obtention de la qualité attendue par le client aboutit à l'identification de l'ensemble des activités de l'organisation en activités regroupées en seconde étape en processus selon une logique où sont mises *ensemble les activités qui se combinent entre elles pour une finalité externe importante et bien définie* (Lorino, 1997). Dans ce nouveau modèle de l'organisation, le processus est une notion clé car elle est le lieu d'analyse de la création de valeur par l'organisation et l'unité de pilotage d'un point de vue managérial. Par ailleurs, les modalités de production du (des) produit (s) qui caractérisent le processus sont indépendantes de l'organigramme et mettent en jeu la transversalité des équipes.

Sur un plan opérationnel, la cartographie version « qualité » de l'organisation de la régie de l'eau sur Nantes-Métropole repose sur 3 objectifs assignés au système de management qualité-sécurité :

- la qualité du produit, et par extension celle du service délivré à l'utilisateur ;
- la continuité de la fourniture en eau ;
- la sécurité des installations de production d'eau et du réseau (plan vigipirate).

Or, il se trouve qu'après avoir fait ses preuves, le pilotage actuel du « modèle qualité » de la régie de l'eau révèle deux niveaux de dysfonctionnement important. Lors du dernier audit (2008), l'une des remarques mettait en évidence le fait que « *les indicateurs suivis dans la plupart des processus ne permettent pas de mesurer leur performance. Il s'agit plutôt d'indicateurs d'activités ou de surveillance, mais l'efficacité et l'atteinte des objectifs stratégiques ne sont pas démontrés* ». Autrement dit, le rendu actuel de la performance de l'organisation renvoie à un niveau de pilotage opérationnel de la performance, alors que sur le principe, le pilotage des processus relève de l'articulation entre stratégies et opérations. Ce constat est lié au moins à deux raisons :

- la première tient à la logique même du modèle qualité qui postule que la performance de l'organisation est appréciée à l'aune du produit et de sa conformité aux procédures définies. De ce point de vue, les objectifs de qualité, de continuité et de sécurité qui de tout temps ont été des constantes et une priorité du fonctionnement de la régie de l'eau, relèvent de cette même approche « produit » et « conformité des procédures » ; dans un contexte initial déjà fortement codifié et réglementé rappelons-le ;
- la deuxième raison tient au faible nombre d'indicateurs de la famille C (indicateurs de processus) dans le système de management de la qualité de la régie, au formalisme des réunions de pilotage et à l'absence de débats de fonds qui s'y attache. En effet, autant les agents, la hiérarchie gestionnaire que l'auditeur en font le constat :

« La réunion de pilotage obéit à un formatage. Ce serait bien qu'en réunion de pilotage, on ne repasse pas les indicateurs et qu'on ne relise pas le rapport de pilotage... Pour quoi ne prendrait-on pas la demi-heure ou l'heure consacrée à cela pour l'étude des améliorations et faire avancer le système, plutôt que de lire des chiffres ? » (agents D et E.)

L'autre niveau de dysfonctionnement s'apparente à ce que P. Gibert appelle « la difficulté de bouclage de l'action publique ». En effet, le rapport d'audit soulève que « *les cahiers de remarque sont peu utilisés..., que très peu de fiches d'amélioration sont enregistrées, que la mise en œuvre et le suivi des actions correctives ne sont pas toujours enregistrées* ». La réalité de la régie pourtant renvoie une toute autre image, le service n'a cessé de mettre en route de nouveaux projets : depuis le début de 2005, près d'une dizaine de projets ont été lancés : gestion de maintenance assistée par ordinateur et gestion du réseau assistée par ordinateur (GMAO et GRAO), intégration du volet environnemental au système de qualité, télérelève des compteurs d'eau, réécriture du règlement de service, analyse prospective des consommations d'eau, évaluation des coûts par l'approche par les activités, démocratie participative...

Plus prosaïquement, il semble que le système qualité souffre de n'être pas intégré au management de la citadelle technique.

c) *la difficile greffe du système qualité au modèle de management de la citadelle technique : la solitude des pilotes de processus*

L'un des éléments d'analyse intéressant que suggère ce premier bilan de la démarche qualité de la RCE, c'est la difficulté pour le système qualité à se greffer au modèle de management de la citadelle technique. Plus d'une remarque du rapport d'audit en atteste : « *la vie du service montre des actions en cours et des remarques que sont remontées lors des réunions de service et non pas sur les cahiers de remarques ou dans les rapports de pilotage, ces réunions sont menées en parallèle des réunions de pilotage* ». Les agents également y font référence :

« La qualité, on la décline au quotidien, mais seulement sur la forme. Pour ce qui est du fond, nous avons un autre mode de fonctionnement en parallèle, ce qui peut amener à remettre en cause notre intégration. On a un décalage entre ce qu'on affiche et ce que les gens vivent réellement. C'est la principale cause des problèmes.. Tout le monde n'est pas impliqué de la même façon. ... » (Agent A)
« Il faut que les agents fassent leur boulot de base. Les gens ont le sentiment de ne plus faire leur boulot de base. Qu'on arrête de remplir des documents administratifs. Au bout d'un moment, ils ne font plus leur boulot ou mal » (Agent D)

Par ailleurs, le principe du pilotage de l'organisation par les processus sous-tendu par le management par la qualité pose problème : « *l'identification des processus dans la cartographie actuelle n'est pas un soutien à l'amélioration du SMQS* » note-t-on dans le rapport d'audit. En outre, de nombreux pilotes remettent en cause la pertinence de leur processus :

« Je ne retire aucune plus-value de mon processus. Pour ce qui est des achats, ce sont les marchés publics qui sont déterminants. » (agent E)
« On a l'impression d'arriver dans une forêt. J'ai mon document à faire vivre, j'ai mon processus à faire vivre. Et en face (la direction), on a rien » (agent F)
« Le problème est que l'on ne prend pas de recul par rapport à nos processus » (agent A)

De fait, la position des pilotes de processus dans ce management auto-centré sur l'opérationnel que nourrit le SMQS est ambiguë. Leur vécu du pilotage des processus se limite à enregistrer l'information destinée à alimenter le rapport de pilotage, en se conformant au formalisme procédural imposé par la norme. D'un point de vue managérial, ce rôle de pilote de processus se heurte aux limites imposées par sa position dans la hiérarchie gestionnaire, car le pilote qui fait remonter l'information de gestion utile à l'évaluation n'est pas toujours celui qui décide. Par ailleurs, le mode de management existant ne valorise pas cet engagement assimilé à du « bénévolat »²² professionnel et vécu dans l'isolement : il n'y a pas de réunion inter-pilotes. Cette solitude du pilote est renforcée par l'absence de retour de la hiérarchie sur les effets de la production des rapports de pilotage dans un contexte où les objectifs stratégiques restent dans l'implicite et peu explicités de manière formelle.

Tout se passe en fin de compte comme si le plan managérial, le fonctionnement de la citadelle technique était autonome. La logique managériale propre à ce système technique semble s'affranchir des exigences procédurales et formelles du système qualité.

d) *Les limites de la rhétorique de « l'utilisateur-client » dans la sphère de la gestion publique de l'eau*

L'un des aspects le plus saillant de la remise en cause de la démarche qualité à la RCE tient aux limites de la rhétorique de « l'utilisateur-client » dans la sphère de la gestion publique. En effet, le débat sur le statut de l'utilisateur dans les modes de production de l'action publique est en permanence ouvert à la fois sur un plan théorique et sur un plan pratique.

Sur un plan théorique en premier lieu, il est établi que l'utilisateur du service public ne saurait être réduit à la figure imposée du « client » (G. Jeannot, 1998, P. Warin, 1997). Cette vision consumériste de l'utilisateur exclut la figure de « l'utilisateur-citoyen », figure plus collective et nécessaire à l'exercice des exigences démocratiques de l'action publique. La mise en place dans le secteur de l'eau des commissions locales consultatives d'utilisateurs par la loi d'Administration territoriale de la République

²² Selon les dires même des agents.

de 1992 relève sur le principe de cette exigence. Plus encore, le rejet du dogme du client-centrisme renvoie à une revendication du caractère de bien public essentiel que représente l'eau, et pour lequel la figure de client constitue un détour commode pour une partie des acteurs promoteurs de la logique marchande du système. Sur un plan strictement méthodologique par ailleurs, la pertinence du « copier-coller » de concepts tel celui de la relation client-fournisseur en évacuant les spécificités contextuelles est à questionner. L'aperçu historique sur les « démarches qualité » témoigne d'un certain penchant pour cette pratique observe E. Minvielle (2003) : « *Par exemple, -ajoute-t-il- le recours à la notion de « relation client-fournisseur » nous semble particulièrement révélatrice d'un exercice de nominalisme sans grand fondement théorique* ».

Sur un plan plus formel en second lieu, l'emprunt au modèle de la qualité de la figure du client comme argument commercial dans un contexte de monopole et où l'utilisateur est captif interroge (Marie Tsanga Tabi, 2003). Si l'utilisateur du service public d'eau potable change de nom, la question du monopole liée au prix de l'eau reste entière et il n'y a pas de quoi crier victoire pour l'utilisateur, car « *la véritable victoire du client, c'est la fin des monopoles* », nous dit François Dupuy (1998).²³ Dans le cas de la RCE, l'idée que la démarche qualité-sécurité ignore les enjeux de fond relevant de la problématique usager et notamment celui du « juste-prix de l'eau », et de la démocratie citoyenne, a fait son chemin.

Au final, s'il est un constat d'ensemble que le premier bilan du SMQS de la RCE aura permis de réaliser, c'est bien *la limite de cet outil à rendre compte des enjeux de performance globale de l'organisation*. Cette prise de recul prendra tout son sens dans un contexte où l'entrée en scène de l'évaluation à la direction de l'eau suscite un questionnement mettant en lumière des enjeux masqués jusque-là par la démarche qualité.

3. L'entrée en scène de l'évaluation à la direction de l'eau : la politique locale de l'eau comme nouvel objet du management du service public

L'émergence d'un questionnement évaluatif à la direction de l'eau de Nantes-Métropole est récente puisqu'elle correspond à la mise en chantier en 2005 d'un programme de recherche-action dont l'objet et le contexte renvoient à la gouvernance d'un territoire élargi et à une complexification des enjeux de performance échappant à la logique de la démarche qualité. Dans le contexte d'action publique qu'initie le changement d'échelle du territoire de desserte en eau, la configuration du nouveau modèle de gouvernance qui se met en place se fonde sur trois éléments structurants que sont : la politique publique de l'eau comme objet de performance, la nature de l'action publique associée et la nécessité de mettre en cohérence l'ensemble des outils de management existant dans une perspective de management d'une « performance globale ». Nous verrons que ces trois éléments relèvent d'une approche fondamentalement différente du SMQS expérimenté jusque-là.

3.1. Nouvelle gouvernance de l'action publique locale et évaluation de la politique publique de l'eau à Nantes-Métropole : les éléments de différenciation.

La notion de politique publique de l'eau sur le principe, relève d'un champ élargi prenant en compte non pas seulement le petit cycle de l'eau (recouvrant la gestion de la ressource en eau et ses usages domestiques et industriels) mais le grand cycle de l'eau qui intègre le traitement des eaux usées avant retour dans le milieu naturel et ses effets. Dans un souci cependant de concision et pour des raisons de disponibilité de données²⁴, nous ne raisonnerons que sur le petit cycle de l'eau. Sur un plan théorique, l'idée de politique publique tel que la conçoivent les sciences politiques pose les questions du contenu de la production de ceux qui gouvernent, des bénéficiaires de cette production, du comment et des résultats, des effets recherchés par rapport à la cible (dictionnaire des politiques publiques, 2006, p. 330).

²³ François Dupuy, Le prince bureaucrate, chapitre 2 à 4, Edition Dunod, 1996.

²⁴ Notre analyse ne concerne que le service public d'alimentation en eau potable.

L'approche que suggère la requalification par les acteurs de l'eau nantais, de l'action du service public d'eau en un nouvel objet, la « politique publique de l'eau » se différencie à plusieurs égards de l'approche qualité :

- Les deux démarches pour commencer ne viennent pas du même monde. Le modèle de la qualité est issu du monde de l'entreprise et de sa vision du monde, tandis que l'évaluation des politiques publiques relève du monde de l'action publique et de ses enjeux.
- D'un point de vue méthodologique, l'approche par l'évaluation de la politique publique de l'eau pose d'emblée les questions d'évaluation au regard des enjeux de société en présence. Autrement dit, l'énoncé de la performance à évaluer a pour point de départ les problèmes sociétaux à résoudre Mény Y. & J.C. Thoenig (1989), P. Duran & E. Monnier (1992), D. Lamarque (2004), et non la satisfaction du client a priori. Ce qui suppose une explicitation des choix politiques. Dans le cas de la RCE notamment, l'un des enjeux consiste à être capable d'appréhender au plus juste les besoins de l'utilisateur et d'offrir des solutions adaptées intégratrices de l'intérêt général. Cette attention renouvelée sur l'intérêt général n'est pas neutre car elle soulève le problème du juste-prix de l'eau ainsi que celui de l'accès à l'eau des populations défavorisées. Par ailleurs, s'intéresser à l'utilisateur dans une perspective plus large que celle du « client », suppose également de concevoir et mettre en place les conditions d'un mode de fonctionnement démocratique de la régie de l'eau. L'évaluation à cet égard transcende l'enjeu de conformité technico-marchande du produit au cœur de la démarche qualité. Elle suggère une nouvelle forme de rationalité de type axiologique où les valeurs et le sens donné à l'action publique prennent une place importante, et que la question des effets de l'action publique et le jugement de valeur qui y est associé, permettent de traiter.
- Par ailleurs, si le processus d'évaluation intègre les critères d'efficacité et d'efficience²⁵, il introduit ceux relatifs à la pertinence des objectifs, et à la cohérence du contenu de l'action, essentiels à la conduite de l'action publique et non pris en compte dans le cadre du système qualité.
- Enfin, la problématique de gouvernance de l'action publique associée à la politique publique de l'eau et entendue comme « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » P. Le Galès (2006),²⁶ renvoie à deux éléments clés de la performance non identifiés par le système qualité. D'abord la capacité de l'autorité publique à organiser et à réguler le cadre de l'action publique, et le recentrage sur le système d'acteurs ensuite. Ainsi, en mettant l'accent sur la fonction organisatrice et de régulation de l'autorité organisatrice, la démarche évaluative interroge l'aptitude « du système public à gérer des demandes et des problèmes publics, et à fabriquer du politique » J-C Thoenig (2006). L'évaluation portera donc sur les résultats de cet exercice de gouvernance et intégrera non pas le seul usager bénéficiaire des résultats d'une production mais avant tout l'ensemble des acteurs du contexte politique. En outre, le recentrage sur le système d'acteurs constitué du triptyque « élu-opérateurs-usagers », permet de situer la place du système qualité au sein de la dynamique sociale de l'organisation. En effet, *l'outil qualité n'intervient que dans le cadre de la relation opérateur-usager* et ne règle pas « les problèmes de qualité » éventuels relevant du relationnel élu-usager ou du relationnel élu-opérateurs, et susceptibles d'affecter la satisfaction de « l'utilisateur-client ». De fait, ce regard porté sur la dimension politique de l'action publique échappe totalement à la logique du SMQS.

L'évaluation de la politique publique de l'eau au total, est vécue par la hiérarchie gestionnaire et politique comme *une notion fédératrice* des enjeux locaux des grands services publics urbains contemporains. Dans le contexte de Nantes-Métropole, elle apparaît de ce point de vue comme un outil plus adapté au management de la performance globale de la RCE.

²⁵ Rappelons à ce sujet que la série des normes ISO 9001 ne s'intéresse pas à la question de l'efficience.

²⁶ Extrait du Dictionnaire des Politiques Publiques

3.2. Le management de la performance globale du service public d'eau ou la prise en compte des deux cercles de l'action publique.

L'un des apports essentiels des raisonnements en termes de politiques publiques et de management public, c'est d'avoir considéré d'emblée les spécificités de l'action publique en tant qu'action finalisée et différenciée, dans un contexte où les techniques d'analyse et d'évaluation de l'action des organisations publiques avait pour unique provenance le management privé considéré alors comme détenant plus d'une longueur d'avance sur la gestion publique. Ainsi, l'idée que les organisations publiques poursuivaient des finalités qui leur étaient propres a été mise en avant, (Lynn, 1981). Aussi, à l'inverse du management privé « *orienté vers la performance économique telle qu'elle est déterminée par le marché, le management public est orienté vers l'intérêt public tel qu'il est déterminé dans les forums politiques* » P. Gibert (1986).²⁷

Ainsi, l'évaluation des politiques publiques différencie la notion de résultats de celle d'effets de l'action publique dans l'analyse de la production des organisations publiques. Sur un plan théorique, cette différence renvoie à ce que P. Gibert a formalisé au travers de l'idée de première et de deuxième fonction de production de l'action publique : « *Bien qu'il n'existe pas dans la plupart des cas une solution de continuité entre la réalisation et l'impact, on peut tirer de cette dichotomie l'idée d'une double fonction de production : une première fonction de production transforme les moyens en réalisations, une deuxième fonction de production fait passer de celles-ci à l'impact. La nature de ces deux fonctions de production est distincte. La première est classique, aisément comparable à celle d'une entreprise privée, (...). La seconde est moins orthodoxe* »²⁸.

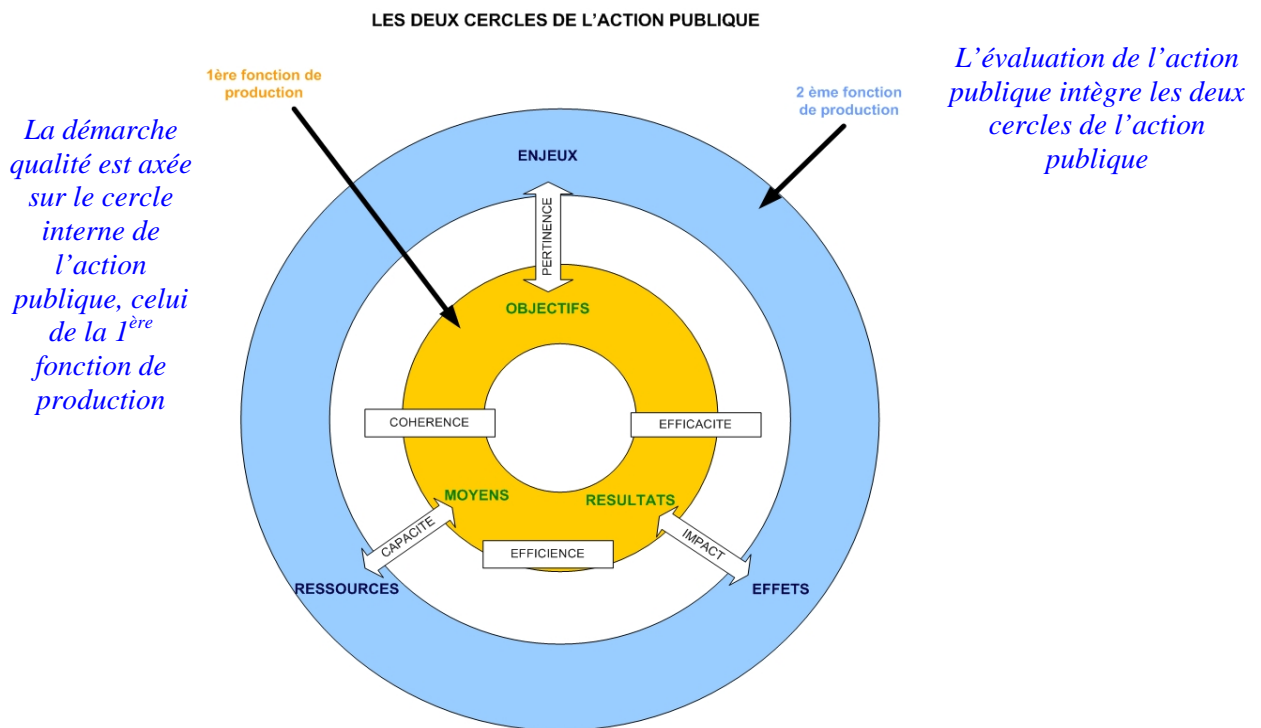
Sur un plan pratique, ces deux fonctions de production sont associées dans l'univers de l'évaluation de l'action publique de Nantes-Métropole aux deux « cercles de l'action publique » selon l'expression de G. Tenoux, chargé de la mission d'évaluation des politiques publiques à Nantes-Métropole. Ce symbolisme par les cercles est intéressant sur le plan visuel car il exprime l'idée que l'un des cercles renferme le second et permet de rendre compte du degré d'intégration des enjeux d'un niveau d'action (la 2^{ème} fonction de production) par le deuxième (1^{ère} fonction de production).

Du point de vue de la performance, cette approche suggère un management qui associe les deux niveaux d'action publique et qui définit le contenu d'une *performance globale* (cf schéma qui suit).

²⁷ Patrick Gibert, : « Management public : management de la puissance publique », Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris 2, 1986, page 33.

²⁸ Ibid, page 35.

Schéma 1 : Système de management de la qualité et évaluation de la politique de l'eau dans le système d'action publique.



Le premier cercle d'action (cercle interne), celui qui à l'œuvre dans le cadre de la 1^{ère} fonction de production renvoie aux questions d'efficacité du système technique et économique, et donc à des questions de réalisations techniques et d'impératif économique. La finalité de l'action se situe dans des réalisations immédiates selon les standards établis de bonne gestion au sein du référentiel adopté. C'est à ce niveau d'action que se situe typiquement le SMQS de la RCE : on se situe dans des préoccupations managériales centrées sur l'opérationnel tandis que la notion d'évaluation à l'œuvre relève d'une problématique de contrôle de gestion de l'activité.

Quant au second cercle d'action (cercle externe), il renvoie à la 2^{ème} fonction de production, aux finalités externes de l'action qui transcendent l'immédiat, et visent plutôt le court et le long terme.

C'est notamment à ce niveau de l'action publique que sont identifiés les enjeux sociétaux et donc les problèmes à résoudre par le déploiement de l'action opérationnelle au niveau de la 1^{ère} fonction de production.

L'évaluation de la politique publique de l'eau intègre les deux niveaux d'action, et suggère un management de la performance capable d'intégrer les impacts de l'action sur les publics cibles et l'environnement économique et social. Sur Nantes-Métropole, la traduction d'un des principaux enjeux socio-économiques dans le management de la 1^{ère} fonction de production s'est faite en 2001 lorsqu'il s'est agit de péréquer le prix de l'eau à l'échelle du nouveau territoire de desserte et d'organiser la mixité des modes de gestion. Aujourd'hui, les enjeux contemporains sont ceux exprimés dans le cadre du programme de travaux de la recherche-action dont les chantiers en cours visent à :

- orienter la mesure de résultat vers les composantes non techniques de l'action publique en intégrant la notion d'impact à celle de résultats pour apprécier les effets de l'action publique,
- connaître et analyser les coûts de la régie communautaire en vue d'apprécier le juste-prix de l'eau et introduire dans le management du service une rationalité de type économique en adéquation avec les valeurs du service public,

- appréhender au plus juste les besoins de l'utilisateur et d'offrir des solutions adaptées et fondées sur l'intérêt général ; mettre en place par exemple une tarification sociale en vue de favoriser l'accessibilité à l'eau des populations défavorisées,
- concevoir et mettre en place les conditions d'un mode de fonctionnement démocratique de la régie ;
- évaluer la fonction d'organisation et de gouvernance du système d'action.

Certes, le déplacement du regard sur ces enjeux de performance inhérents au périmètre « élargi » de l'action publique ne signifie pas qu'il faille minimiser les enjeux de management interne à la 1^{ère} fonction de production. Les questions relatives au niveau de responsabilisation et de professionnalisation des agents, celle du pilotage par les processus et de la transversalité induite, le déficit de bouclage de l'action ou encore l'explicitation de l'articulation entre le stratégique et l'opérationnel figurent également parmi les défis présents du management de la performance. Toutefois, il est certain que la perspective ouverte par le thème de l'évaluation de la politique publique de l'eau à Nantes-Métropoles est celle qui répond le mieux à la problématique contemporaine du management de la performance du service public d'eau. Si la démarche qualité est bien un outil de pilotage de l'organisation -dans la mesure où elle trouve à s'adapter aux spécificités contextuelles de l'action publique-, elle n'est pas à elle seule un outil de pilotage de la performance globale (pilotage des projets, pilotage des 2 cercles de l'action publique, pilotage de la fonction de gouvernance par le politique). Cette perspective d'un management de la performance globale à la RCE suppose cependant une intégration et une mise en cohérence de « l'outil qualité » avec la démarche d'évaluation de la politique publique de l'eau.

3.3. Intégration et mise en cohérence de l'outil « qualité » avec la démarche d'évaluation de la politique publique de l'eau.

Plusieurs projets en cours au sein du service public de l'eau à Nantes-Métropole sont à la croisée des chemins ou participent à une mise en compatibilité progressive du SMQS dans une perspective d'un management de la performance globale.

L'intégration du volet « environnement », l'ISO 14 001 au SMQS est en cours et relève d'un principe qui implique un dépassement du paradigme du « client » par la prise en compte de la notion de « parties prenantes ». L'utilisateur est analysé sous un angle plus riche et plus large et est considéré par exemple en tant que riverain. En outre, l'accent mis sur la problématique environnementale ouvre sur les enjeux du cercle externe de l'action publique.

En outre, la mise en chantier du programme de recherche-action avec d'une part la mise en place d'un outil d'évaluation de l'efficacité du service, et d'autre part d'un travail de thèse sur l'implantation d'une démarche de démocratie participative relèvent d'emblée du 2^{ème} niveau de l'action publique et ressortent d'un processus d'internalisation dans le 1^{er} cercle de l'action publique, d'enjeux actuels non résolus dans le monde de la gestion de l'eau. Ainsi, le chantier coûts en introduisant le critère de l'efficacité dans le management actuel de la performance (au niveau du 1^{er} cercle) permet de mettre en œuvre les conditions d'expression du juste-prix de l'eau et de réfléchir à la question de la valeur publique et d'en énoncer le contenu. De même, ce chantier sur l'efficacité et en particulier l'adoption de « l'approche par les activités »²⁹ pour évaluer les coûts de l'organisation a conduit à lancer une réflexion sur la mise en cohérence de l'ensemble des outils de mesure, de suivi et de pilotage de l'organisation dans une visée de management de la performance globale. Il est question notamment d'identifier à partir des démarches qualité et ABC³⁰, le socle des activités opérationnelles et stratégiques qui caractérisent les métiers contemporains de la gestion de l'eau dans une intention de performance globale. Ce re-positionnement de l'ensemble des outils existants eu-égard au questionnement évaluatif est intéressant car les outils du 1^{er} cercle, dont la démarche qualité,

²⁹ Qui renvoie au concept anglo-saxon de l'activities based costing (A.B.C).

³⁰ cf note précédente.

nourrissent de fait l'appréhension de l'action du 2^{ème} cercle. Par exemple, une enquête menée auprès des usagers peut apporter des éléments de réponse aux questions posées au niveau de la 2^{nde} fonction de production, et un suivi attentif des taux d'impayés peut mettre en évidence des problèmes de nature sociale et notamment des problèmes d'accessibilité financière au service qui relèvent d'enjeux socio-économiques. Enfin, la mise en œuvre du chantier « démocratie participative » s'inscrit dans cette même perspective.

Plus globalement, la mise en place de nouvelles missions dans l'organisation de la Communauté Urbaine de Nantes-Métropole dédiées d'une part, à l'évaluation des politiques publiques » et à la démocratie participative d'autre part, participent à la dynamisation des problématiques relevant du 2nd cercle de l'action publique.

Au total, ces différents chantiers d'expression d'une nouvelle vision et construction d'un nouveau référentiel de l'action publique nantaise témoignent de l'intention d'ancrer davantage le management public de « la citadelle technique » sur la réalité sociale, économique et environnementale de l'agglomération nantaise d'aujourd'hui. Ils traduisent aussi une prise de recul face au seul « gouvernement par les instruments » selon l'expression de l'ouvrage de P. Le Galès et P. Lascoumes, (2006), pour revendiquer une forme de gouvernement par les valeurs et le sens donné à l'action. Cette forme de légitimation de l'action publique par les finalités constitue en soi une avancée significative dans le monde de l'évaluation des politiques publiques locales. En effet, la mesure et le débat sur les effets des politiques demeurent un défi, en raison de la menace qu'ils représentent potentiellement pour le politique (F. Busson-Villa, 1999).

Conclusion et perspectives

Parce qu'ils partagent le même souci de mesure et de pilotage de la performance, système qualité et évaluation des politiques publiques indiscutablement se rejoignent. Là, où les deux approches commencent à se séparer, c'est sur l'objet et le contenu de la performance en question. Nous l'avons vu, cette différence tient fondamentalement au périmètre de définition de l'action publique considéré par l'une et l'autre approche. Sur un plan théorique, cette différence renvoie à l'idée qu'il existe deux fonctions de productions, principe symbolisé à Nantes-Métropole par l'image des deux cercles de l'action publique. La démarche qualité dans le cas étudié se situe au 1^{er} niveau de l'action publique et constitue « un » outil de mesure de la performance parmi d'autre ; tandis que l'évaluation, elle, a une position intégratrice des deux niveaux d'action. L'intérêt majeur de cette approche est de rendre compte de la *performance publique* dans sa dimension globale et polysémique en prenant comme point d'entrée à son modèle d'analyse les enjeux de société pour concevoir les objectifs, et l'ensemble des conséquences de l'action produite comme clé d'ajustement et de bouclage. Dans ce sens, l'évaluation constitue un instrument privilégié de régulation pour les services publics oligopolistiques, -tel la fourniture d'eau- soustraits à la pression d'une régulation organisée, pour autant que les résultats de l'évaluation soient communiqués aux citoyens³¹. La démarche qualité ne s'inscrit pas dans une telle perspective et n'a d'ailleurs pas la prétention de le faire. Les autres éléments de différenciation que nous avons mis en avant dans notre analyse, en découlent.

Cela étant, le système qualité reste un outil compatible avec la démarche évaluative si son « importation » s'accompagne d'une réflexion sur l'objet de la performance à atteindre et sur les adaptations nécessaires en termes de méthodes. De telles adaptations du management de la qualité au secteur public (management politique, stratégique et opérationnel du Parlement et du Conseil d'Etat) ont vu le jour en Suisse (voir le manuel qualité du centre de management public de l'Etat du Valais, 2003). Dans le cas du service public d'eau à Nantes-Métropole, il est plutôt question d'intégrer l'outil qualité dans une démarche plus globale d'évaluation de la politique publique de l'eau.

Toutefois, au-delà des constats et des bonnes intentions, notre analyse n'épuise pas la question de la mise en compatibilité des outils dans une perspective d'évaluation des politiques publiques. Sachant

³¹ A cet égard, on peut penser que l'échec des commissions locales consultatives d'usagers dans le monde de l'eau tient « aussi » au défaut d'évaluation entendue au sens d'évaluation de politique publique.

que le management public passe d'un point de vue matériel par le management de la 1^{ère} fonction de production : *comment se fait l'internalisation des enjeux de la 2^{nde} fonction de production dans la 1^{ère} fonction de production ?* Les facteurs qui facilitent l'expression et la prise en compte des enjeux sociétaux dans le management public d'un service public sont diversifiés : l'ambition et la volonté politique, la personnalité des managers de la 1^{ère} fonction de production et leur sensibilité aux enjeux de l'action publique. Si la volonté politique est essentielle, elle n'est pas suffisante car la stabilisation d'une politique publique locale est aussi liée à la longueur du mandat des politiques. Dans le cas de Nantes-Métropole, il est certain que les réélections successives de l'équipe politique en place contribuent largement à favoriser l'émergence de telles pratiques.

Mais on sait aussi que ce *facteur temps* intervient aussi dans le processus d'inscription des enjeux dans l'agenda des politiques. A cet égard, les politiques publiques apparaissent comme l'expression d'une sédimentation de politiques consécutives où chaque strate de cette sédimentation représente la prise en compte à un moment donné du temps, d'un niveau d'enjeu du 2^{ème} cercle de l'action publique. Cet enjeu va progressivement être internalisé et faire corps avec la 1^{ère} fonction de production (cela a été typiquement le cas pour l'enjeu de santé publique dans l'eau).

Par ailleurs, les enjeux dans le temps se déplacent, n'ont plus la même force et la même portée, tandis que parallèlement de nouveaux enjeux sous l'effet de divers facteurs, émergent. Il y a un temps où ces nouveaux enjeux ne sont pas perceptibles par les acteurs de la 1^{ère} fonction de production, peu visibles à leur réalité managériale et même en conflit avec leur référentiels de l'action.

Une autre question est également sous-tendue : *comment le politique et les acteurs (hiérarchie managériale) s'emparent de ces enjeux sociétaux dans la production des politiques ?* Si dans le cas étudié, la convention de recherche-action s'avère au final une opportunité pour faire émerger le questionnement évaluatif, on pourrait supposer que la diffusion au sein des services de concepts tels le développement durable serve de support cognitif pour aider à l'ancrage des enjeux du 2nd cercle de l'action dans la formalisation des objectifs. Les réflexions actuelles ouvertes sur le rôle spécifique des élus dans la production des politiques publiques locales (Douillet A. C, Robert C, 2007) témoignent du renouvellement de la problématique dans ce domaine.

Références bibliographiques.

Boussaguet Laurie et al (2006), sous la direction : Dictionnaire des politiques Publiques, 2^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po.

Busson-Villa F. (1999) : « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales », in Revue Finance, Contrôle, Stratégie, volume 2, n°1, pp 5-25

Brunet I., Monteil J, (2007) : « Apports et limites des démarches qualité dans la satisfaction de l'utilisateur, Retour d'expérience de la démarche qualité à Nantes-Métropole », Actes de la 1^{ère} journée d'échanges et de réflexion sur la gestion publique de l'eau, Nouvelle gouvernance et démocratisation de l'action publique locale, Recherche-action Cemagref-Nantes-Métropole, 28 juin.

Centre de Management public de l'Etat du Valais, (2003) : Manuel qualité du Centre de management public, version du 8 juillet.

Cochoy F., Garel J-P., de Terssac G., (1998) : « Comment l'écrit travaille l'organisation : le cas des normes ISO 9000 », in Revue française de sociologie, XXXIX-4, pp 673-699.

Douillet A.C, Robert C. (2007), « Les élus dans la fabrique de l'action publique », in La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique, revue Sciences de la Société, n°71, pp 3-24

Duran P, Monnier E (1992) : Le développement de l'évaluation en France, Nécessités techniques et exigences politiques, Revue française de science politique, vol 42, n°2.

Gibert P. (1986) : « Management public : management de la puissance publique », Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris 2

Lambert G, Ouedraogo N., (2006) : « Normes, routines organisationnelles et apprentissage d'entreprise », Actes du colloque La métamorphose des organisations, Nouvelles Régulations, Normalisation et Dynamique des Organisations, Université de Nancy 2, 29 p

Meny Y., Thoenig J-C (1989) : Politiques publiques, PUF.

Minvielle E., (2003), De l'usage de concepts gestionnaires dans le champ de la santé. Le cas de la qualité hospitalière, *Revue Française de Gestion*, n° 146, pp 167-189.

Savall H., Zardet V., (1996) : « A qui profitent les stratégies d'assurance qualité ? Essai d'analyse du partage de la valeur économique », Actes de la cinquième conférence internationale de management stratégique, Lille, 13, 14, 15 mai.

Segrestin D., (1996) : « La normalisation de la qualité et l'évolution de la relation de production », in *Revue d'économie industrielle*, n° 75, pp 291-307

Stevenson Thomas H, Barnes Franck C., (2001) : "fourteen years of ISO 9000 : impact, criticism, costs and benefits", in *Business Horizon*, pp 45-51

Tsanga Tabi Marie (2003) : « Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable » , thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Paris X.

Tsanga Tabi Marie, Verdon Dominique (2007) : « L'élu, le manager et l'utilisateur : nouveau triptyque de l'évaluation de l'action publique locale. L'expérience d'une régie communautaire de l'eau », in *Le citoyen, l'élu, l'expert, Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Société Française de l'Évaluation, pp 42-52.