
SOMMAIRE

1. Le(s) baromètre(s) des services urbains du Grand Lyon :
propreté, voirie, eau p.4
2. Le baromètre, un outil qui a déjà fait ses preuves
dans le secteur public p.12
3. Qualité de service public et baromètre p.14

Encadré n°1 - L'outil « baromètre » en quelques repères p.10

Encadré n°2 - L'analyse marketing : concilier segmentation,
ciblage et service public ? p.11

Décembre 2013

Direction de la prospective et du dialogue public

Coordination générale

Caroline Richemont & Corinne Hooge

Conception et rédaction

Cécile Coulmain

Conception graphique

Maquette : ©unitémobile

Réalisation

Nathalie Joly

Photos

©Grand Lyon

Illustrations de couverture

©Trafik & unitémobile

AVANT-PROPOS

Comment fonder une approche de l'action publique plus orientée vers ses bénéficiaires ? Comment repenser la relation aux citoyens-usagers dans la production de services publics ? Comment innover avec et pour les bénéficiaires, sans perdre de vue l'exigence d'efficacité et d'efficacité des politiques publiques ?

Face aux défis et changements qui bouleversent le secteur public, celui-ci est amené à repenser et faire évoluer ses pratiques et modes de faire. Parmi les voies possibles, le marketing public offre de nouvelles visions de la conception d'offres de service et du pilotage de l'action publique. Son apport réside avant tout dans les méthodes qu'il déploie pour comprendre et saisir les représentations, modes de vie et attentes des populations. S'appuyant sur une gamme d'outils variée¹, il est un

levier d'innovation et d'amélioration des services aux usagers. Point d'entrée de cette analyse, le pôle marketing public du Grand Lyon, instauré en 2010 au sein de la direction de la prospective et du dialogue public, a engagé plusieurs démarches auprès des directions opérationnelles du Grand Lyon afin d'enrichir l'offre de services en conjuguant au mieux impératifs techniques et expertises d'usages. Entre expérimentations et développement d'outils spécifiques, l'ambition portée par le pôle est ainsi de favoriser le partage d'une véritable « culture bénéficiaires » à même d'accroître la pertinence et la qualité des services rendus aux Grands Lyonnais.

En revenant sur la structuration du baromètre des services urbains du Grand Lyon, une des premières démarches transversales portée par le pôle mar-

keting public, ce livret propose une lecture réflexive de la manière dont les principes issus du marketing des services se mettent en place au sein d'une institution publique. L'appropriation du baromètre par les trois grandes directions des services urbains du Grand Lyon donne ensuite à voir une illustration de la diversité des mobilisations qui peuvent en être faites, en tant qu'outil au service du pilotage de l'action, fondé sur une connaissance fine des usagers et de leurs modes de vie.

[1] par exemple : Focus groupes, études d'usage, baromètres, diagnostics sensibles...

Ce livret initie un cycle d'épisodes autour des démarches de marketing public conduites au Grand Lyon. Ce cycle a pour but d'appréhender la latitude de moyens qu'offre le marketing lorsque celui-ci est mis au service de l'action publique. Ni guide méthodologique, ni à prétention normative, il invite à saisir, à partir des pratiques initiées, les principes des approches de marketing des services, dans une institution telle que le Grand Lyon et plus généralement dans le secteur public.

Le choix du premier épisode s'est porté sur la mise en œuvre du baromètre des services urbains, initié par la direction de la prospective et du dialogue public avec trois autres directions du Grand Lyon et décliné en quatre volets : le nettoyage (avec la direction de la propreté), l'eau potable (avec la direction de l'eau), la mobilité urbaine et les actions de voirie de proximité (avec la direction de la voirie).

Cette analyse a été réalisée sur la base d'entretiens conduits auprès des porteurs de la démarche pour chacun des volets. Elle s'appuie également sur les propos recueillis auprès de Brigitte Auriacombe, professeur-chercheur à EM Lyon Business School ainsi que sur un corpus théorique relatif au marketing des services.

1

LE(S) BAROMÈTRE(S) DES SERVICES URBAINS DU GRAND LYON : PROPRETÉ, VOIRIE, EAU

Créé en 2011 par la Direction de la prospective et du dialogue public avec les services urbains du Grand Lyon, le baromètre marque un tournant dans la façon d'appréhender la qualité des services délivrés par la Communauté urbaine. Loin de se limiter à un support de communication, le baromètre peut tout à la fois être compris comme un outil de mesure de la satisfaction et de la qualité, un outil de connaissance

relatif aux représentations et modes de vie des habitants et un outil de pilotage de l'action. Le propos, dans cette première partie, est de caractériser les points communs aux trois services urbains, qui se dégagent de l'introduction de cet outil, mais aussi de distinguer les variations dans la manière de le mobiliser et dans les finalités recherchées par chaque direction, selon son champ d'action.



UNE DÉMARCHE INÉDITE À LA COMMUNAUTÉ URBAINE

La mise en place d'un baromètre des services urbains recèle une dimension innovante en tant qu'outil pour concevoir et accompagner l'action publique du Grand Lyon au service des usagers.

Son caractère novateur tient d'abord dans la généralisation de ce type d'approches au sein des services urbains. En effet, le baromètre vient ancrer plus volontairement des démarches préexistantes d'enquêtes auprès des usagers, et ce dans chacune des directions concernées. Certaines de ces enquêtes - telles que l'enquête sur le cadre de vie en 2008, ou les observatoires à l'occasion du chantier de tramway - ont balisé la structuration du baromètre. Celui-ci est désormais un outil global de connaissance sur la perception et les attentes des usagers des services rendus par le Grand Lyon.

Le baromètre est né d'une préoccupation partagée par les trois services urbains d'introduire plus directement les destinataires finaux dans le cadrage de leurs actions. Ces services développant des ingénieries techniques de premier plan, et agissant à l'échelon intercommunal, ont cherché à mieux connaître et appréhender leurs bénéficiaires finaux, maillons clés dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques du Grand Lyon. La direction de la prospective et du dialogue public, par les expertises de marketing public et les approches transverses qu'elle déploie dans le champ des usages et modes de vie, s'est ainsi posée en appui de chacune des directions des services urbains pour co-concevoir les déclinaisons du baromètre.

UNE MÉTHODOLOGIE SUR MESURE ET DES RENCONTRES EN FACE À FACE

Le baromètre, dans sa déclinaison propreté, voirie mobilité urbaine, voirie de proximité et eau potable, se fonde sur un socle méthodologique commun, que chaque direction peut décliner en fonction de ses objectifs.

Le premier élément de méthode correspond à la délimitation de l'échantillon de personnes interviewées. Pour chacune des vagues d'enquête réalisées, 2075 habitants du Grand Lyon ont été interrogés, sur la base du respect des quotas sociodémographiques.

Ce choix d'un panel large a permis d'extrapoler les résultats générés et de s'appuyer sur une représentativité statistique de la population du Grand Lyon. Le panel global a été réparti en 9 zones, suivant le découpage territorial des 9 « bassins de vie » du Grand Lyon (intitulés « conférences des maires »), au prorata du nombre d'habitants par zone. Si toute enquête quantitative reposant sur une analyse statistique peut révéler des biais, chacun des volets du baromètre a cherché au plus près à fiabiliser ses résultats en prenant soin de neutraliser au mieux les écueils liés au choix de l'échantillon et à la passation de l'enquête.

Le second élément de méthode concerne la définition des sujets d'enquête auprès des usagers. En effet, la qualité du baromètre, et sa justesse d'appropriation par la suite, dépendent avant tout de la structuration et de la co-conception du questionnaire. Les champs à investiguer ainsi que le déroulé du questionnaire ont été élaborés de manière concertée avec les acteurs pilotes de chacun des axes, des agents opérationnels des services, le pôle marketing public, et le prestataire missionné. Ce sont pour les quatre vagues d'enquête, entre quatre et six thématiques qui ont à chaque fois été retenues, telles que « les perceptions des habitants quant à la propreté de leur quartier ou de leur rue » (propreté), « la

perception des habitants de la place donnée aux voitures et aux modes doux » (voirie), « la communication autour des chantiers et actions de voirie de proximité » (voirie de proximité) ou encore « la qualité perçue de l'eau potable » (eau), etc. Les différents volets du baromètre investissent les champs jugés prioritaires - c'est-à-dire là où des alternatives (ou adaptations) sont envisageables - ou sur lesquels un retour du point de vue des usagers est pertinent. Cette expression de la perception des personnes enquêtées a été obtenue selon une alternance de questions fermées permettant de recueillir une vue d'ensemble sur la qualité ressentie des services, et de quelques questions ouvertes, permettant de reclasser par ordre d'intérêt ou de priorité certains sujets du point de vue des habitants.

LES POINTS CLÉS DU BAROMÈTRE DES SERVICES URBAINS DU GRAND LYON

- **Nombre de personnes interrogées par vague d'enquête : 2075**
- **Aire géographique :** 9 « bassins de vie », correspondant aux « conférences des maires » de l'agglomération
- **4 à 5 thématiques** abordées par vague d'enquête + ou - 40 questions
- **Fréquence requise :** tous les deux ans environ
- **Réalisation :** 3 mois environ dont un mois d'enquête terrain réalisée par un prestataire spécialisé (passation du questionnaire en face à face, au domicile ou en pied d'immeuble)
- **Coût (prestataire) :** environ 30 000 € par vague d'enquête





EXTRAITS QUESTIONNAIRE (1^{ère} VAGUE D'ENQUÊTE SUR LA PROPRETÉ) ⁽²⁾

Diriez-vous de la propreté de votre QUARTIER que vous en avez

- une très bonne impression
- une plutôt bonne impression
- une plutôt mauvaise impression
- une très mauvaise impression

Parmi toutes les formes de saleté que l'on peut rencontrer dans la rue, qu'est ce qui vous gêne le plus?

Réponses spontanées.

ENQUÊTE PROPRETÉ : DÉVELOPPER LA CO-RESPONSABILITÉ

Chronologiquement, c'est la direction de la propreté qui a conduit le premier volet du baromètre des services urbains, autour de la thématique du nettoyage⁽³⁾. En effet, le travail préalable mené depuis 2009 par le service communication-marketing interne à cette direction, a permis d'intégrer rapidement l'outil baromètre dans la démarche stratégique de la direction visant à « accroître la performance de [ce] service public » et à « augmenter la satisfaction des usagers ».

« Un des objectifs du baromètre et plus globalement du service communication-marketing, c'est de travailler en cohésion avec les usagers, de vraiment intégrer -encore plus que ce qu'on faisait- les usagers dans nos modes de faire, dans nos décisions, et dans nos choix techniques, de telle sorte qu'on puisse leur proposer une offre la plus adaptée possible à leurs besoins, et qu'en retour les usagers s'approprient au mieux la ville, et l'espace public de façon responsable ».

› Direction de la propreté - Service communication-marketing

Ainsi, le baromètre est venu logiquement enrichir d'autres dispositifs pilotés par le service communication-marketing de la direction de la propreté tels que les veilles thématiques (« la propreté veille »), le développement de benchmarking sur des axes structurants des métiers de la propreté ou la constitution de groupes de travail internes. Le baromètre s'intègre ainsi à une logique affirmée d'ouvrir le cadre technique initial sur lequel repose les missions de nettoyage vers une logique de responsabilisation davantage partagée avec les usagers. Celle-ci s'affirme d'autant plus dans un contexte de rationalisation des coûts, où le point de vue des usagers et leur collaboration sont des facteurs de régulation des actions entreprises. Il s'agit, entre autres, d'identifier des pistes d'amélioration de l'existant, des axes d'innovation de service, ou d'apprécier les possibilités de contribution des usagers au maintien d'espaces publics propres.

Par ailleurs, le baromètre est venu renforcer la cohésion en termes de management interne. Pour rappel, la direction de la propreté comprend plus de 2 000 agents, dont une grande partie ayant pour cœur de métier l'action de terrain. Aussi, la restitution du baromètre, et la diffusion des résultats⁽⁴⁾ - montrant une bonne appréciation générale du niveau de service fourni - permettent d'apporter une évaluation externe qui confère une reconnaissance sociale du travail des agents de terrain et favorise l'amélioration et l'ajustement des actions menées. Par exemple, le baromètre a révélé l'enjeu de rendre plus visibles les agents de terrain afin de rendre plus tangible leur action, et donc d'améliorer la perception de la qualité du service rendu. Cet élément a permis d'engager un nouvel axe de travail pour favoriser leur représentation dans l'espace urbain.



⁽²⁾ Questionnaire administré auprès des habitants du Grand Lyon par le Cabinet d'études et de conseils NOVA7, missionné dans le cadre d'un marché public.

⁽³⁾ Cette première vague nettoyage a été suivie d'une seconde enquête portant sur la collecte des déchets, dont les résultats sont connus depuis juin 2013. Les vagues nettoyage et collecte des déchets se succéderont ensuite alternativement.

⁽⁴⁾ Un effort particulier a été fourni pour restituer la 1^{ère} vague du baromètre auprès des différentes entités de la direction de la propreté.

Plus globalement, les informations recueillies permettent d'étayer les réflexions en cours et de porter un discours sur les enjeux de la direction. Le baromètre a ainsi permis de faire ressortir la question de la lutte contre les déjections canines comme enjeu prioritaire pour les usagers, ce qui a conduit la direction à renforcer les actions dans ce domaine. D'autre part, des thèmes d'approfondissement tels que *la nature en ville* peuvent être alimentés par les résultats du baromètre. À



titre d'exemple, en questionnant la problématique de l'acceptabilité sociale du végétal en ville, le baromètre a permis de faire émerger le besoin de pédagogie auprès du public en la matière, l'enjeu étant de faire évoluer la perception majoritairement négative des espaces verts non traités pour limiter l'usage des désherbants et pesticides. Ces éclairages peuvent s'avérer utiles

pour avancer sur des actions de communication concernant les choix d'entretien des espaces.

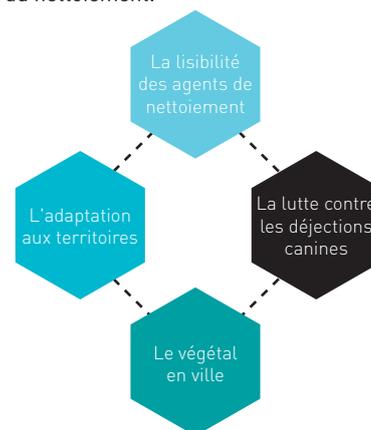
De fait, cette première vague vient pleinement nourrir l'ambition de développer des actions et une offre de services qui correspondent à la fois mieux aux attentes exprimées par les usagers et au souhait de la direction de la propreté d'innover dans la conduite de ses missions. Le baromètre a ainsi donné lieu à une exploitation complète de ses résultats, permettant l'élaboration d'un plan d'action marketing en 4 axes et 7 actions prioritaires.

« Un des résultats du baromètre était que les gens avaient une perception de la ville beaucoup plus propre dès lors qu'ils voyaient des agents de nettoyage dans la rue. De ce fait, nous entreprenons un gros travail sur la visibilité des agents de nettoyage, avec notamment une recherche sur leur tenue de travail. »

» Direction de la propreté - Service communication-marketing

4 AXES DE RÉFLEXION POUR AGIR

Tirés des résultats du baromètre, première vague d'enquête sur le thème du nettoyage.



ENQUÊTE MOBILITÉ : LE POINT DE VUE DES USAGERS EN COMPLÉMENT DES COMPTAGES

La direction de la voirie a développé le deuxième volet du baromètre des services urbains autour du thème de la mobilité urbaine. Il s'agissait de consolider les connaissances acquises sur la mobilité des habitants.

En effet, la direction de la voirie est coutumière de la mobilisation d'une diversité d'études, enquêtes, indicateurs qui lui permettent d'orienter l'action et d'anticiper l'intégration de nouveaux services ou offres de mobilité sur l'agglomération. Néanmoins, les comportements de mobilité se sont complexifiés depuis plusieurs années, présentant peu de régularités, ou constantes stables en termes d'habitudes et de modes de vie des usagers.

À ce titre, il est d'autant plus nécessaire de s'appuyer sur un panel d'outils, dont le baromètre, pour tenter de saisir dans son ensemble les multiples composantes qui s'imbriquent dans ce domaine. Si l'enquête ménages déplacements - EMD - constitue une base partagée sur la répartition modale globale des différents modes de déplacement⁽⁵⁾, celle-ci ne peut constituer le seul socle d'observation de la variété des profils de mobilité. Parce que dans ce domaine particulièrement, du fait de sa fluctuation, les partis pris méthodologiques influent sur les résultats obtenus. De fait, d'autres outils reposant sur des cadres et techniques d'analyse différentes, qualitatifs comme quantitatifs, doivent venir s'ajouter.

« Le secteur de la mobilité est en constante évolution, il est toujours mouvant. Il n'y a pas une seule journée qui se ressemble. »

» Direction de la voirie - Service mobilité urbaine

« Il y a de nouvelles façons de prendre la température et de mesurer les comportements, les usages, etc. - dont l'enquête Zigzag⁽⁶⁾ via les GPS, le baromètre, ... - l'un ne remplace pas l'autre, mais chaque méthode complète l'autre pour avoir une vision plus nuancée. »

» Direction de la voirie - Service mobilité urbaine

(5) L'EMD prend pour délimitation géographique l'aire métropolitaine lyonnaise, au-delà des limites du territoire d'agglomération. Sa méthode d'analyse repose sur l'estimation journalière de la part dédiée à chaque mode de déplacement. La dernière vague de l'EMD remonte à 2006.

(6) Développée en 2009 par l'Agence d'urbanisme et le laboratoire PACTE, la méthode Zigzag d'observation et d'analyse de la mobilité combine suivi GPS et approche sensible par carnet de bord.

« *L'usager, il n'est pas client d'un réseau, ni usager d'un réseau, il est mobile. Il se déplace avec les outils et les services qu'on lui met à disposition* ».

» Direction de la voirie - Service mobilité urbaine

« *L'idée, c'est bien d'avoir cette approche usager, qui est le seul à avoir une vision globale de sa mobilité* ».

» Responsable du service mobilité urbaine

« *En combinant les mesures côté usager, les enquêtes type baromètre, etc. pour comprendre les besoins, les demandes exprimées ou pas, et puis de l'autre côté, nos outils qui évoluent vers plus de réactivité, ça permet d'avoir une offre de service plus cohérente.* »

» Direction de la voirie - Service mobilité urbaine

[7] Onlymoov est un dispositif d'information sur tous les modes de déplacement, développé par le Grand Lyon pour faciliter la mobilité dans l'agglomération grâce à plusieurs services coordonnés : cartographies animées, services d'alerte pour optimiser ses déplacements, applications mobiles,...

En effet, le champ de la mobilité se compose d'une pluralité d'acteurs. Aussi, chacun des opérateurs détient-il une vision parcellaire qu'il faut chercher à dépasser.

En consacrant une approche focalisée sur les comportements et habitudes de déplacement par le prisme des usagers, le baromètre apporte de nouvelles indications sur le rapport individualisé aux modes et services de mobilité disponibles sur le territoire, aussi bien en termes de perceptions et de pratiques effectives, qu'en termes d'attentes à prendre en compte pour permettre l'adoption de nouveaux modes de déplacement.

Ensuite, la première vague de ce baromètre sur la mobilité a aussi permis d'identifier des leviers possibles pour inciter au report modal en faveur des modes doux. En testant la pertinence des services directement auprès des enquêtés, il se dégage en effet des critères incitatifs de changement de comportement, à l'instar du développement de pistes cyclables, ou de l'information en temps réel des conditions de circulation.

Enfin, avec le développement de nouveaux services et technologies innovantes sur le territoire, dont particulièrement le dispositif

Onlymoov^[7], le baromètre a vocation, par sa pérennisation et sa récurrence, à apporter une vision évolutive de la perception de ces offres par les habitants, leur appropriation et de contribuer à en mesurer l'impact.



ENQUÊTE VOIRIE DE PROXIMITÉ : AJUSTER LES PRIORITÉS EN FONCTION DES PERCEPTIONS

La direction de la voirie a engagé une seconde enquête baromètre autour des services associés à la voirie territoriale de proximité. Ce volet a été conçu explicitement dans le but de connaître la perception qu'ont les usagers de la qualité des prestations fournies en matière de gestion et d'entretien du patrimoine d'espace public (chaussées, trottoirs, mobiliers urbains...). Disposant déjà de données tangibles et évaluables selon des critères techniques (dont la base de données communautaire PVO - Patrimoine de Voirie), il s'agit d'estimer l'écart potentiel entre l'évaluation de la qualité de service par la direction de la voirie et la représentation qu'en ont les usagers.

Le baromètre a également vocation à objectiver la parole des citoyens dans leur ensemble, c'est-à-dire à avoir une représentation qui corresponde plus fidèlement au niveau général de perception des habitants. En effet, on note souvent un décalage entre l'expression d'attentes ou de réclamations de la part d'usagers investis, et la « majorité silencieuse » de la population sur le sujet. À cet égard, le baromètre voirie de proximité a permis d'obtenir une vision plus nuancée de l'avis des habitants du Grand Lyon.

Le baromètre constitue par ailleurs une source d'ajustement des actions à hiérarchiser et prioriser. Sur la mise en sécurité du domaine public, de nombreuses interventions sont entreprises quotidiennement - répondant à des demandes ponctuelles, relayées par les associations de riverains ou les communes.

« *On dispose déjà de pas mal d'indicateurs métiers et d'indicateurs techniques concernant l'état de notre patrimoine. On dispose déjà de l'objectivation de ces données techniques. Il s'agit avec le baromètre d'obtenir l'avis qu'a l'usager du Grand Lyon sur les métiers de la proximité : la gestion du patrimoine, la coordination des travaux.* »

» Direction de la voirie - Service Voirie territoriale de proximité



À titre illustratif, alors que dans les faits, les actions de réparation des potelets et barrières sont très investies, elles n'apparaissent pas comme significativement prioritaires dans les réponses du baromètre : les habitants interrogés insistent d'abord sur les dégradations des trottoirs et chaussées, ou la signalétique au sol.

« Un des principes souhaités du baromètre était de s'assurer que la parole de certains, certaines catégories d'utilisateurs qui font part de leurs réclamations, reflétait bien l'avis de tous. Au sens où l'expression d'intérêts particuliers ne doit pas couvrir l'intérêt général. »

› Direction de la voirie - Service Voirie territoriale de proximité

Aussi, dans un secteur où les contraintes techniques et les sollicitations particulières exigent une réactivité constante des opérationnels, le baromètre pourrait permettre de mieux prioriser les catégories d'intervention attendues afin de contribuer à une organisation coordonnée de l'ensemble des métiers de la voirie de proximité, à l'échelle du territoire.

« Tel que le baromètre a été bâti, on cherchait un retour de la vision de l'utilisateur, ce qui lui paraissait important et peut-être effectivement de se mettre en ordre de marche sur les thèmes prioritaires, qui nous paraissaient également prioritaires. »

› Direction de la voirie - Service Voirie territoriale de proximité

ENQUÊTE EAU : MESURER LA SATISFACTION DES USAGERS FINAUX

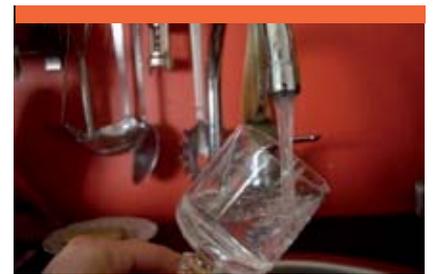
Le dernier volet du baromètre des services urbains du Grand Lyon a porté sur l'eau potable. Piloté par les services qualité et exploitation de la direction de l'eau, la première vague de l'enquête s'est pleinement intégrée à la stratégie poursuivie de management de la qualité. Le baromètre a ainsi constitué un des outils de consolidation du système qualité mis en œuvre au sein de la direction. Engagée dans une démarche de triple certification concernant ses systèmes de management de la qualité (ISO 9001), de la sécurité (OHSAS18001) et de l'environnement (ISO 14001), la direction de l'eau a pris de nombreuses mesures afin d'assurer un niveau de prestation reconnu dans le cadre de ces référentiels. La mise en œuvre du baromètre vient donc en partie répondre aux exigences requises en termes d'écoute client mais surtout de mesure de la satisfaction.

Par ailleurs, le secteur de l'eau étant très réglementé, avec des marges de manœuvre contraintes, le baromètre permet d'ouvrir des champs d'exploration, plus proches de préoccupations liées au cadre de vie, et du rapport que les habitants entretiennent avec cette ressource (tels qu'ils avaient pu être déjà amorcés lors de deux enquêtes auprès d'utilisateurs, qualitatives et quantitatives, en 2008 et 2009). Le baromètre a ainsi permis de tester des thématiques d'intérêt pour la direction de l'eau, qui peuvent faire l'objet d'évolutions futures du service. Les items liés à la gestion électronique des factures, et à la télérelève, par exemple, dressent déjà un premier niveau d'appréciation des perceptions des usagers quant au développement de ce type de dispositifs.

Conçu à la fois comme instrument de mesure de la satisfaction du grand public sur la perception de la qualité de l'eau du Grand Lyon, comme outil de connaissance des habitudes de consommation et également comme indicateur des attentes des usagers sur ce service public, le baromètre participe du besoin d'évoluer vers une relation de plus grande proximité avec les usagers. Le baromètre permet en ce sens de développer une expertise interne sur la satisfaction des usagers et sur leur perception du service fourni.

« C'est à la fois un outil de mesure d'une situation qui permet de suivre une évolution si on le refait à intervalle régulier, mais il sert aussi à creuser plus loin pour mettre à jour des attitudes et des comportements des usagers. »

› Direction de l'eau - Service qualité



« La trame du baromètre, et la définition des questions ont notamment été pensées pour répondre à nos attentes qui étaient d'avoir quelque chose qui nous aide dans le futur service public de l'eau potable. »

› Direction de l'eau - Service qualité



« L'évolution de la société et des politiques publiques nécessite de revisiter la relation avec les bénéficiaires-usagers des services et de les associer davantage encore à la construction de l'action publique. Pour cela, nous développons des approches de marketing public afin d'accompagner les directions opérationnelles du Grand Lyon dans la construction de démarches coordonnées vers les bénéficiaires. Nous veillons en particulier à croiser harmonieusement les approches marketing, issues de la sphère privée, et les spécificités du secteur public, avec pour but l'enrichissement de l'action publique. »

› Direction de la prospective et du dialogue public -
Pôle Marketing public

Ce tour d'horizon des différentes mobilisations du baromètre par les services urbains du Grand Lyon est révélateur de tendances qui se dessinent dans le pilotage de leurs actions. De façon croissante, la relation aux bénéficiaires devient un point clé pour concevoir des offres de service plus en phase avec les modes de vie tout en répondant aux besoins d'évolution de l'action publique. Le baromètre vient alimenter la constitution d'une « culture bénéficiaires » partagée au sein des services du Grand Lyon (connaissance affinée des usages et des modes de vie, meilleure intégration de l'expertise d'usages dans les projets...). Ses enseignements peuvent être complétés par d'autres analyses plus techniques ou par d'autres outils, notamment qualitatifs, tels que des ateliers de créativité, des entretiens individuels sur des thématiques à approfondir ou des tables rondes avec des usagers d'un service public.

En plus des dimensions opérationnelles qu'ouvre le baromètre, sa conception et son exploitation, animées par un pôle marketing public transverse, permettent d'ouvrir une réflexion avec et entre les services urbains, sur leur relation aux usagers. L'accompagnement marketing, en termes de reformulation de problématiques techniques, de calibrage d'enquêtes, de suivi des actions, ainsi que les démarches de capitalisation conduites, confèrent à l'outil une vision résolument transversale.



L'OUTIL « BAROMÈTRE » EN QUELQUES REPÈRES

› Objectif du baromètre :

Le baromètre s'inscrit dans la classe des enquêtes quantitatives menées auprès de catégories de public afin de recueillir leurs perceptions et leurs attentes sur des thématiques choisies. Le développement de baromètres permet d'obtenir des informations sur le niveau de satisfaction au regard de services, la qualité ressentie de prestations fournies, ou encore les pratiques et usages relatifs aux champs questionnés.

› Méthode du baromètre :

La constitution de baromètres repose sur les méthodes développées par la science statistique, et s'apparente, dans sa forme, à la technique du sondage – ou enquête d'opinion –. Ce mode d'enquête assure un principe de représentativité de l'ensemble observé (la population d'un territoire donné par exemple) en se basant sur des échantillons significatifs (les méthodes choisies -quotas, aléatoires, etc.- sont propres à chaque enquête). Il opère par questionnaire, à questions fermées le plus généralement. Les résultats proviennent des méthodes de tris, et corrélations statistiques classiquement utilisées.

› Propriétés particulières du baromètre :

Le baromètre cherche à saisir les évolutions sur la durée du rapport des interrogés au sujet questionné, en opérant par vagues successives (à un temps T, T+1, T+2 etc.) qui permettent la comparaison dans le temps. En veillant à construire une grille d'enquête reproductible à intervalle régulier, les résultats obtenus indiquent les progressions et tendances que l'on souhaite observer.

Les informations fournies par les enquêtes ne visent pas à formaliser un état de l'opinion à un moment donné, tel que cela peut être poursuivi dans l'emploi de sondages, mais s'inscrivent plutôt dans le registre de la consultation et de l'évaluation.

Pour une description détaillée des enquêtes quantitatives en général, se reporter à la fiche outil n°12 « Enquête quantitative, sondage et baromètre » éditée par la Direction de la prospective et du dialogue public (mission participation citoyenne).



L'ANALYSE MARKETING : CONCILIER SEGMENTATION, CIBLAGE ET SERVICE PUBLIC ?

» Parmi les méthodes développées par le marketing, le principe de la **segmentation** de la population en catégories constitue un passage obligé pour élaborer des stratégies ciblées. Ces catégories - ou segments - sont définies en fonction de critères multiples : âge, sexe, catégories socioprofessionnelles pour les plus partagés, mais aussi en fonction de critères tels que des pratiques, des modes de vie, des opinions. Cette segmentation préalable sert communément dans le monde marchand à effectuer un ciblage commercial, permettant à une entreprise d'investir plus directement un segment plutôt qu'un autre (en fonction de ses atouts concurrentiels et de la recherche de rentabilité). Le principe de segmentation n'est pas pour autant antinomique d'une recherche d'égalité de traitement des citoyens (inscrite dans la vocation du service public), car elle peut justement participer d'une plus grande équité dans l'administration des services.

Les méthodologies employées pour la réalisation de baromètres procèdent pour la plupart de ce type de découpage. Se limitant aux catégories couramment exploitées en statistiques - âge, sexe, lieux de résidence, etc. - et référencées par l'INSEE, cette segmentation dans les baromètres permet d'affiner le niveau d'informations recueillies, en croisant les réponses obtenues avec ces différentes variables. En ce sens, la segmentation peut servir à identifier les segments sur lesquels il faut prioriser l'action pour ajuster les niveaux de prestation, par exemple en tenant compte de disparité territoriale.



« La différence entre service public et service marchand ne paraît pas au niveau de la segmentation, mais au niveau du ciblage. Segmenter est souhaitable, voire nécessaire, pour répondre à l'exigence du service public qui veut que les citoyens et les usagers soient traités de manière égalitaire, alors même qu'ils peuvent être dans des situations différentes, requérant une réponse potentiellement différente. La segmentation est donc nécessaire pour remettre les citoyens à égalité et atteindre un bénéfice égal. [...] En revanche, l'opposition entre service public et service marchand apparaît avec le ciblage. Une fois les différents segments analysés, une entreprise privée se concentrera sur le segment qui a le plus d'attrait et qui est le plus rentable, en en délaissant d'autres. Ce qui, évidemment, n'est pas possible de la part du service public. »

Brigitte Auriacombe,
professeur en marketing des services, EM Lyon.

2

LE BAROMÈTRE, UN OUTIL QUI A DÉJÀ FAIT SES PREUVES DANS LE SECTEUR PUBLIC

D'autres exemples de baromètres, mis en œuvre pour recueillir le point de vue des usagers existent dans le secteur public. En effet, le recours à de tels instruments pour accompagner la conduite de l'action publique s'inscrit dans des processus institués, parfois de longue date, au sein des multiples échelons des pouvoirs publics. Cette seconde partie du livret fait un détour par deux exemples emblématiques de baromètres pour

le compte d'institutions de premier plan. Ces exemples ouvrent la réflexion au-delà de l'expérience propre du Grand Lyon, mais témoignent aussi de l'importance accordée à la prise en compte des perceptions et points de vue des usagers, pour le pilotage et la mise en œuvre des politiques publiques.



L'EUROBAROMÈTRE POUR L'OPINION EUROPÉENNE

Parmi les institutions les plus familières du recours aux enquêtes publiques au service de l'action, les instances européennes font figure de précurseur.

Institutionnalisé depuis 1973, puis généralisé et étendu dans ses périmètres d'enquête, l'Eurobaromètre est devenu l'un des instruments phare de la Commission, en appui de ses actions d'information et de communication, voire de son orientation politique. L'Eurobaromètre est le vecteur d'une opinion publique européenne construite et médiatisée - par l'intermédiaire de groupes experts mêlant agents communautaires et chercheurs universitaires -, et de fait représente une véritable clé d'entrée pour s'approcher au mieux des représentations des citoyens concernant les grands enjeux européens.

Deux types d'Eurobaromètres sont produits pour le compte de la Commission européenne, ou d'autres institutions européennes, en fonction de la demande :

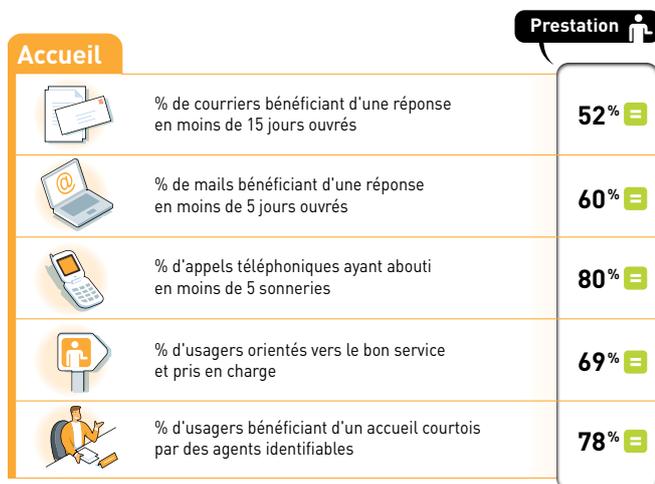
› l'Eurobaromètre dit standard, publié deux fois par an, qui a vocation à rendre compte de l'état des opinions des citoyens par pays concernant des thématiques socio-politiques générales : « les européens et la situation économique », « les principales préoccupations des européens », « les européens et les institutions politiques », etc.

› Les Eurobaromètres dits spéciaux, réalisés en fonction de l'agenda européen, et qui investissent des sujets plus spécifiés et variés tels que : « La discrimination dans l'UE », « la cyber sécurité », « le climat social », etc.

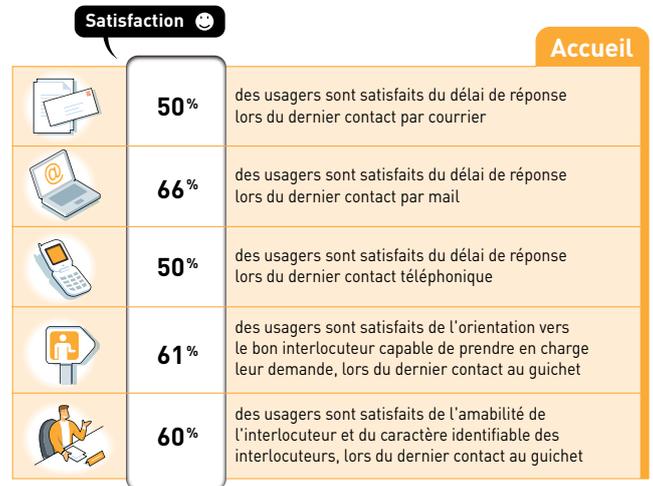
Par ailleurs, la Commission européenne dispose également d'enquêtes publiques *ad hoc* comme les Eurobaromètres flash, et les enquêtes qualitatives.

LES BAROMÈTRES AU SERVICE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT FRANÇAIS

BAROMÈTRE DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS 2^e édition



BAROMÈTRE DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS 2^e édition



Ci-dessus - extrait des résultats de la deuxième édition du baromètre de la qualité des services publics - mars 2011

Dans une autre mesure, l'État français a aussi mis en place depuis 2010 un baromètre de la qualité des services publics dans le cadre de la modernisation de l'action publique (anciennement dénommée révision générale des politiques publiques- RGPP).

En cours de redéploiement sur d'autres axes d'intervention (le service aux entreprises notamment), la mise en œuvre de ce baromètre, piloté par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, répond à l'objectif poursuivi de «partir des besoins des citoyens et des usagers» pour l'amélioration des services publics. Il est administré autour de trois thèmes : l'accueil, le traitement des démarches de la vie quotidienne, et le traitement de réclamations, et comprend une vingtaine d'items. Il présente l'originalité de comparer, et de mesurer les écarts entre le niveau de prestation effectif à partir d'indicateurs chiffrés, et la perception réelle de la qualité de service qu'en ont les usagers.

Aussi, le baromètre, dans ses différentes variantes⁽⁸⁾, constitue-t-il un instrument d'action publique à part entière mobilisé dans le but de mieux prendre en compte les attendus des citoyens, tant dans les phases de conception que d'ajustement des politiques et services publics. Sa montée en charge aux divers échelons de l'administration renvoie également à cette évolution des institutions qui consiste à évaluer aussi bien leur mode d'organisation que la conduite de leur action selon les principes d'une meilleure rationalité et efficacité. Dans la lignée des théories de la nouvelle gestion publique (ou *new public management*), le secteur public cherche à mobiliser des modèles de gestion à même de renforcer la performance des politiques mises en œuvre, en termes à la fois de qualité des prestations et d'optimisation voire de réduction des ressources budgétaires allouées. Ce qu'il faut souligner, c'est l'intérêt croissant que porte le management public à l'égard des méthodologies, outillages et expertises issus des mondes économiques et privés⁽⁹⁾. Les logiques évaluatives et de suivi/contrôle de la qualité, impliquant des points de vue externes, font désormais parties des modalités de conduite des politiques et services publics.

(8) D'autres initiatives peuvent être mentionnées, telles que la publication annuelle depuis 2004 du baromètre de la satisfaction des Français et des usagers/clients à l'égard des services publics, l'instauration depuis 2012 du baromètre de la concertation et de la décision publique, ou encore le lancement du baromètre du service public municipal.

(9) De Visscher Christian, et Varone Frédéric, « La nouvelle gestion publique 'en action' », Revue internationale de politique comparée, 2004/2Vol.11, p.177-185.



QUALITÉ DE SERVICE PUBLIC ET BAROMÈTRE

Le baromètre fait écho à la spécificité des services, dont la réalisation implique la participation des bénéficiaires. En cela, il amène à considérer le rôle des usagers dans les processus de conception de services, en tant que parties intégrantes de la production et de l'évaluation de la qualité des prestations. La structuration de

baromètres renvoie à ce titre aux théories développées par les sciences de gestion, et plus particulièrement par le marketing de services, qui fait de l'usager un acteur à part entière du service.

L'USAGER, PARTIE PRENANTE DU SERVICE PRODUIT

Le service, tel qu'il est conçu en marketing des services, repose sur un principe de *co-production* entre le prestataire et le bénéficiaire du service.

Cette coproduction renvoie à l'idée selon laquelle le bénéficiaire est acteur de la production du service par l'usage propre qu'il en retire. En d'autres termes, le service ne se crée que par la relation et l'interface nécessaire entre celui qui l'émet et celui qui le reçoit. Comme le rappellent André Boyer et Ayoub Nefzi, chercheurs en marketing, « *l'une des singularités du service est la participation du client au processus de fabrication et de livraison de la prestation*^[10] ». Ce qui rend particulier la gestion d'un service, c'est qu'à la différence de la production d'un bien classique (tangible), la mesure de la performance et de la qualité y afférent ne peut s'abstraire de cet effet de réciprocité et de simultanéité caractéristique de sa production. À ce titre, juger de la qualité globale d'un service ne dépend pas seulement de la nature intrinsèque de la prestation (selon des critères techniques), mais comprend aussi la manière dont celui-ci est reçu, approprié et finalement co-produit par les personnes qui en ont l'usage. Plus encore, la mesure de la qualité de service doit tenir compte du rapport tripartite, et des écarts possibles, que la prestation engendre à savoir : le service voulu initialement par l'opérateur, le service effectivement réalisé, le service attendu et le service perçu par l'utilisateur. C'est de ces différents niveaux dont il faut tenir compte pour évaluer le plus précisément la performance et estimer le degré de qualité adéquate (ni en défaut, ni en excès), afin notamment de définir le juste coût de la prestation. À cela s'ajoute aussi le rôle important du *personnel en contact*, autrement dit des personnes qui opèrent directement le service auprès des usagers et assurent la relation avec eux. Cette relation directe a des effets propres sur la qualité perçue de la prestation.

Ainsi, le baromètre constitue un élément indispensable pour construire une juste appréciation de la qualité de service.

[10] Cf. Boyer André et Nefzi Ayoub, *La perception de la qualité dans le domaine des services : vers une clarification des concepts*, la Revue des Sciences de Gestion, 2009/3 n°237-238, p. 43-54.

LE BAROMÈTRE, UN OUTIL MODULABLE QUI N'EST PAS NEUTRE

L'impératif croissant de performance, associé à une meilleure intégration des besoins et attentes des bénéficiaires, marque en effet l'intérêt d'outiller l'action de tels dispositifs. Toutefois, certains points de vigilance méritent d'être explicités.

On peut relever une relative tension résidant dans la double injonction associée au service public, qui consiste d'une part à poser pour finalité de l'action la recherche de l'intérêt général et l'égalité de traitement des citoyens, et d'autre part d'augmenter sa performance, notamment par la rationalisation des moyens mis en œuvre. En ce sens, l'obligation de résultats associée à l'idée de performance ne doit pas entrer en opposition avec les valeurs et principes premiers des missions dévolues au service public. Comme le questionnent Annie Bartoli et al. - en introduction d'un numéro de la revue française d'administration publique consacré à l'articulation entre éthique et performance dans le management public - : « *si les outils de vérification de la gestion semblent opportuns pour donner de la rigueur et de la cohérence aux actions collectives et aux résultats obtenus, comment éviter que cette vérification ne soit contreproductive ?* »^[11]. Rappelant qu'ils peuvent être sujets à des interprétations, et par conséquent des utilisations détournées, ces outils requièrent un effort de transparence dans leur mise en œuvre. Ainsi, les moyens développés en termes d'augmentation de la performance ne doivent pas se substituer ou occulter l'objectif public initial qui est d'assurer un service équitable dans le sens de l'intérêt général. Leur articulation au processus de formalisation de l'action doit de ce fait avant tout servir les finalités du secteur public. Autrement dit, leur recours se justifie dans la mesure où ils améliorent les services rendus aux citoyens en participant de l'optimisation des ressources des institutions publiques.

À cet égard, dans le cas du baromètre, il faut garder à l'esprit « *qu'il n'est pas une mesure de l'intérêt général ; il est une mesure de la somme des intérêts particuliers - certes il faut le suivre, mais on ne peut se limiter à ce seul*

indicateur, au risque de passer à côté de l'intérêt général, donc il faut trouver d'autres indicateurs »^[13]. Par conséquent, il vient constituer un critère d'appréciation supplémentaire à associer à d'autres critères - politiques, techniques, financiers, etc. - afin de justifier des choix et arbitrages opérés. **La recherche de l'intérêt général telle qu'elle est érigée pour déterminer *in fine* le sens de l'action ne peut faire l'économie de la conjugaison de différents niveaux et registres d'indicateurs. L'introduction du baromètre ne soumet pas la décision publique à la pression du jugement des usagers ou de leur niveau de satisfaction, mais permet de les intégrer comme élément contributif de régulation politique.**

Enfin, comme tout instrument d'action publique, le baromètre n'est pas neutre mais véhicule des catégories de représentation du rapport entre administrateurs et citoyens^[12]. En tant que vecteur de valeurs - ici la prévalence de la satisfaction des usagers-, il marque la volonté de légitimer l'expression de la parole des publics bénéficiaires comme source reconnue pour aider au pilotage de l'action. Constituant un des outils quantitatifs les mieux à-même tant d'objectiver dans leur diversité les besoins et demandes des citoyens, que de rendre saillant le niveau de satisfaction des usagers, le baromètre produit des données renouvelées pour la conduite de l'action publique. Cependant, les niveaux d'information recueillis n'englobent pas tous les aspects du rapport des usagers aux services publics. Certains ressorts individuels ou collectifs - les motivations d'usage de services ou à l'inverse le non recours - impliquent de solliciter d'autres méthodes d'analyse, notamment qualitatives pour comprendre plus en détail les facteurs d'adhésion ou de non adhésion. Pour autant, l'utilisation de baromètres entraîne une avancée en matière de conception pluraliste de la conduite des politiques publiques. La pérennisation de cet outil témoigne avant tout de plus de reconnaissance du rôle des citoyens-usagers, notamment en considérant l'expression de leur point de vue comme un des gages de services publics soucieux de la finalité qu'ils servent.



Ci-dessus : Schéma des 4 dimensions d'appréciation du service, extrait de Mayaux François, et Vogler Éric (dir.) ; Ce que manager dans les services veut dire, et adapté du modèle d'analyse des écarts de Parasaruman et al. ,1985.

[11] Cf. Bartoli Annie et al., « Vers un management public éthique et performant », Revue française d'administration publique, 2011/4 n°140, p. 629-639.

[12] D'après l'interview de Brigitte Auriacombe, professeur en marketing des services à l'EM Lyon, réalisée le 14/05/13.

[13] Cf. Lascombes Pierre, et Le Galès Patrick, Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, 2004.



Ce livret initie un cycle d'épisodes autour des démarches de marketing public conduites au Grand Lyon. Ce cycle a pour but d'appréhender la latitude de moyens qu'offre le marketing lorsque celui-ci est mis au service de l'action publique. Ni guide méthodologique, ni à prétention normative, il invite à saisir, à partir des pratiques initiées, les principes des approches de marketing des services, dans une institution telle que le Grand Lyon et plus généralement dans le secteur public. Le choix du premier épisode s'est porté sur la mise en oeuvre au Grand Lyon d'un baromètre des services urbains.

 de **RESSOURCES** sur www.millenaire3.com

© unitémobile