

Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (QSP) dans une collectivité territoriale

Conceptualization and measure of Public Services Quality (PSQ)

Kiane Goudarzi et Marcel Guenoun



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2986>

DOI : 10.4000/pmp.2986

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2010

Pagination : 31-54

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Kiane Goudarzi et Marcel Guenoun, « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (QSP) dans une collectivité territoriale », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/3 | 2010, mis en ligne le 15 juin 2012, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2986> ; DOI : 10.4000/pmp.2986

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© Tous droits réservés

Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (QSP) dans une collectivité territoriale

Conceptualization and measure of Public Services Quality (PSQ)

Kiane Goudarzi et Marcel Guenoun

NOTE DE L'ÉDITEUR

Les noms des auteurs sont indiqués par ordre alphabétique : les deux auteurs ont contribué de manière égale à la réalisation de cette recherche.

Introduction

- 1 A l'heure où les organisations publiques sont de plus en plus sommées de rendre compte de leur performance et de piloter sur la base d'indicateurs, la pertinence des référentiels servant de base à l'élaboration et l'interprétation de ces indicateurs devient centrale. La qualité, nouvelle venue dans le giron des principes de service public, ne déroge pas à la règle. Les initiatives de management et de mesure de la qualité sont désormais abondantes dans les organisations publiques des pays de l'OCDE. La France n'échappe pas à ce mouvement et nombreux sont les services de l'Etat et des collectivités territoriales qui recourent aux dispositifs de gestion de la qualité servie tels que la Charte Marianne ou le *Common Assessment Framework*. La remise au mois de mars 2010 du premier rapport parlementaire consacré aux indicateurs de mesure de la qualité des services publics¹ illustre à la fois la préoccupation contemporaine de l'administration envers la qualité publique et l'articulation de la qualité avec les dispositifs de pilotage. Mais il marque aussi une inflexion dans la lignée des réflexions administratives sur la qualité en mettant l'analyse des perceptions des usagers au premier plan de la gestion de la qualité publique.

- 2 Les démarches et outils de gestion de la qualité se distinguent selon qu'ils mesurent et améliorent la qualité produite (les processus internes dans une rationalité de contrôle des opérations industrielles) ou la qualité perçue (les perceptions des usagers dans une logique d'entreprise de service). Les démarches qualité les plus célèbres initiées dans le secteur public (CAF, Marianne, EFQM...) reposent sur des approches liées aux processus internes de l'organisation, sur une logique d'assurance offerte par l'organisation à l'utilisateur et relèvent d'une « logique produit ». Dans les entreprises de service, l'essentiel de la gestion de la qualité passe par l'étude des perceptions des clients. Les approches sur la qualité perçue ont atteint une réelle maturité dans le secteur privé, ce qui laisse entrevoir d'importantes possibilités de transferts et d'adaptation.
- 3 L'objectif de l'article est de mieux comprendre le contenu de la notion de qualité de service public en prenant comme ancrage la perception des usagers. Il s'agit de conceptualiser et tester un modèle de mesure de la qualité perçue du service public et d'envisager son opérationnalisation pour les organisations publiques. Les dimensions du modèle SERVQUAL font référence pour conceptualiser la qualité perçue de service dans la sphère privée (Schneider et White, 2004). Ces dimensions sont reprises telles quelles dans de nombreuses recherches dédiées à la mesure de la qualité perçue des services publics (Donnelly et al., 1995 ; Orwig et al., 1997 ; Iyer et Munch, 2004). Elles ne prennent donc pas en compte les dimensions spécifiques aux principes de l'action publique mis à part la recherche conduite par Sabadie (2003).
- 4 L'article prolonge ces derniers travaux en les adaptant au contexte d'une collectivité territoriale et en proposant une conceptualisation considérant conjointement les dimensions spécifiques aux principes de l'action publique et les dimensions de la qualité perçue modélisées dans la sphère privée. La recherche s'appuie sur une discussion théorique nourrie par une large revue de littérature et sur une étude empirique basée sur un échantillon de 251 répondants, des habitants d'une ville de taille moyenne et propose :
 - Le modèle QSP d'évaluation de la qualité perçue de service public.
 - La mesure de la contribution de chacune des dimensions du modèle QSP à la satisfaction des usagers pour prioriser les actions à mettre en œuvre.
- 5 Après avoir montré la nécessité de développer une conceptualisation spécifique de la Qualité de Service (QS) pour piloter la performance publique, un modèle de mesure de la QSP est proposé et testé dans un contexte communal. La discussion reprend les apports, les implications managériales et les limites de la recherche.

Piloter la performance publique à partir d'une conceptualisation spécifique de la QS perçue

- 6 Le processus budgétaire est aujourd'hui le principal levier de pilotage de la performance publique. Au sein des pays de l'OCDE, la budgétisation tend à passer d'un système axé sur les moyens à un système établissant un lien entre les crédits octroyés et des résultats mesurables (Mongbe, 2007) au sein desquels la QS tient une place centrale. Après avoir présenté les enjeux de la mesure de la QSP (1.1), nous montrons que l'évolution des principes de service public conduit autant à reconnaître le principe de qualité des services publics qu'à en proposer une définition distincte de celle prévalant dans le privé (1.2). Les modèles de mesure de la QS, tel le modèle SERVQUAL, doivent ainsi être aménagés afin de saisir les dimensions spécifiques de la QSP.

Enjeux de la mesure de la qualité dans les services publics

- 7 La qualité de service est aujourd'hui intégrée dans le pilotage de la performance publique (a). La conceptualisation et l'opérationnalisation de la qualité de service diffèrent selon que l'on envisage la qualité produite ou la qualité perçue (b) et que l'on s'appuie sur un modèle générique ou spécifique de la qualité de service (c).

a. L'incorporation de la qualité de service dans le pilotage de la performance publique

- 8 La mesure de la qualité de service s'ancre tous les jours davantage dans le champ du contrôle de gestion et du pilotage de la performance car « la fonction contrôle de gestion [...] est censée construire des systèmes de gestion en s'appuyant sur la stratégie de l'entreprise et les facteurs clés de succès du métier. Si la qualité est un facteur clé de succès pour une entreprise de service, elle devrait être prise en compte par le dispositif de contrôle de gestion » (Malleret, 1999 : 75). Ce positionnement semble encore plus légitime dans le champ public où se cumulent deux fonctions de production interne et externe (Gibert, 1988). « La satisfaction [des usagers fait donc] partie intégrante du contrôle de gestion » (Gibert, 2000) et l'opposition entre contrôle interne et mesure de la qualité perçue s'estompe puisque la performance se joue essentiellement au moment de la relation de co-production de service avec l'utilisateur (Trosa, 1999). Bouckaert et Halligan (2008), considèrent que l'articulation des référentiels qualité - tels que le *Total Quality Management*, l'*International Standard Organisation*, le *Balanced ScoreCard* ou le *Common Assessment Framework* - aux dispositifs budgétaires constitue non seulement un levier d'incorporation de la logique de performance au sein des organisations publiques mais sert également de traceur analytique pour identifier l'émergence d'un système de pilotage de la performance publique complet et cohérent.
- 9 En France, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) adoptée en 2001 est emblématique de l'incorporation de la qualité dans le pilotage de la performance. En effet, cette nouvelle philosophie de gestion par les résultats repose sur la sélection d'indicateurs de performance théoriquement censés servir de support aux décisions d'allocation de ressources. En répartissant ces indicateurs en trois catégories, la LOLF place symboliquement sur un même plan la qualité de service, l'efficacité de la gestion, et l'efficacité socio-économique. Cette institutionnalisation de la mesure de la QS se matérialise en pratique par un recours accru aux labels ISO (Boussard et Lorient, 2008) et aux mesures de la satisfaction des usagers (Brunetière, 2006), tant dans des domaines régaliens que quasi-marchands.

b. La distinction entre la qualité de service produite et la qualité de service perçue

- 10 Les principaux référentiels qualité utilisés dans le secteur public dérivent d'une pratique industrielle visant à un renforcement du contrôle interne, la fixation et l'engagement sur des standards de qualité. L'autre type de référentiel dérive d'une logique de service et consiste à fonder l'évaluation de la qualité de service à partir de la mesure des perceptions des clients/usagers pour adapter ensuite les opérations internes en fonction de ces perceptions. Il convient bien sûr de ne pas opposer ces deux types de gestion de la qualité, puisque tous reposent sur l'ambition de mettre l'utilisateur client au centre de la

gestion de l'organisation, et que l'on repère dans les modèles issus du monde industriel une incitation à mesurer les perceptions des bénéficiaires (comme c'est le cas pour les certifications qualiville et qualiCG, le CAF, l'ISO et L'EFQM). Cependant, le modèle industriel de gestion de la qualité met davantage l'accent sur l'auto-évaluation et le pilotage interne tandis que le deuxième modèle s'intéresse prioritairement au pilotage des attentes et perceptions des bénéficiaires.

- 11 Le modèle CAF, l'un des outils les plus répandus aujourd'hui dans les administrations européennes, accorde plus d'importance aux critères de qualité servie que de qualité perçue. En effet, ce modèle consiste en une auto-évaluation et comporte neuf critères à mettre sous contrôle. Cinq sont des facteurs internes à l'organisation qui affectent les quatre autres critères nommés « résultats ». Si l'on regarde de plus près les quatre critères résultats, il apparaît qu'un seul d'entre eux porte sur la mesure des perceptions des « citoyens/ clients », les autres étant soit à nouveau internes (les perceptions du personnel) soit plus diffus (résultats auprès de la société et performances clés). Cette approche accorde une place mineure à la qualité perçue par les usagers. La propension des organisations publiques à partir de leurs préoccupations internes même quand elles souhaitent mettre l'utilisateur au cœur de l'organisation devient manifeste avec le recours aux chartes de services. Ces outils très fortement utilisés depuis l'initiative anglaise des *Citizen's Charter* consistent à affirmer une série d'engagements en interne comme en externe. Si ces outils permettent une forte mobilisation en interne autour de la qualité de service, ils ne garantissent aucunement que les usagers du service perçoivent réellement la qualité promise, ni même qu'ils aient conscience de l'existence de la charte.
- 12 Le Comité d'Enquête sur les Coûts et le Rendement des Services Publics (CECRSP, 2001) souligne que si les initiatives de mesure de la QSP perçue sont nombreuses, elles sont très éparpillées et variées, entravant de ce fait la capitalisation méthodologique sur les dispositifs développés. Autrement dit, il y a une floraison empirique des études de satisfaction dans le secteur public sans que ce processus ne suscite d'échanges ou d'efforts de conceptualisation. Deux raisons expliquent le peu de souci traditionnellement accordé à la mesure de la qualité perçue dans les services publics : d'une part, elle fut assimilée au marketing de l'entreprise et donc sujette à l'image dégradée des responsables publics à l'égard de celui-ci (Lovelock et Weinberg, 1984) ; d'autre part, la mesure de la qualité perçue repose sur une analyse des perceptions individuelles longtemps considérée comme inconciliable avec la mission d'intérêt général des services publics (Bon, 1996). Leur conciliation constitue désormais un enjeu pour le gestionnaire public agissant dans une société plus individualiste et consumériste.

c. La distinction entre les modèles génériques ou spécifiques de la qualité de service

- 13 L'importation de modèles génériques a jusqu'à présent été la stratégie dominante (Bouckaert et Halligan, 2008 :111), même si avec le temps certains pays comme le Canada ont développé leur propre modèle (Management Accountability Framework) ou que l'on a pu voir se développer en Europe des modèles spécifiquement conçus pour les organisations publiques (tel le Common Assessment Framework diffusé à partir de 2000 par le Groupe des Services Publics Innovants). Cette incorporation de la qualité dans le pilotage ne va pas sans poser des questions et des problèmes : dès qu'un outil de gestion est transféré dans le secteur public et qu'il prend un peu d'importance, la tendance consiste à vouloir lui faire refléter les spécificités des organisations publiques. C'est une

question classique en matière de pilotage et elle s'applique également aux dispositifs de gestion de la qualité produite. Or, et c'est ce qui fonde ce projet de recherche, la qualité perçue des services publics n'est pour l'instant que peu problématisée et le transfert passif des modèles d'analyse développés pour les organisations privées ne semble pas gêner les commanditaires d'enquêtes portant sur les usagers de services publics. Cet état de fait semble pouvoir être expliqué, d'une part, par la faible capitalisation théorique des expériences pratiques de mesure de la qualité perçue des SP (CECRSP, 2001) et d'autre part, par le niveau inégal d'expertise des organisations publiques en matière de conception et d'interprétation des différents types d'indicateurs de performance (Bouckaert et Halligan, 2008). Les dispositifs développés en France et dans les pays de l'OCDE se sont focalisés sur la mesure de l'efficacité et de l'efficacités (Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Schick, 2003). La capacité à ré-ouvrir les boîtes noires que constituent les indicateurs de performance est dès lors différente en fonction du type d'indicateur étudié. La faible maîtrise des méthodes de mesure de la QS perçue dans le secteur public devient problématique lorsque celle-ci devient le support des décisions d'allocation de ressources et d'organisation du service. A l'instar de tout indicateur de performance, les indicateurs de QS se trouvent placés au cœur des jeux organisationnels et « ne peuvent être assimilés à des outils désincarnés qui n'interféreraient pas dans le système qu'ils cherchent à apprécier » (Levratto et Paulet, 2005, p. 17). La mesure n'est pas une activité neutre (Desrosières, 2003 ; Bouckaert et Halligan, 2008) ; il est donc nécessaire de rendre aussi convergents que possible le modèle de mesure de la qualité perçue avec les représentations qu'ont les acteurs de ce qu'est un service public de qualité. Dans le cas contraire, le risque est grand de n'évaluer que ce que l'on sait déjà mesurer et laisser de côté des dimensions essentielles du service (Warin, 1999) conduisant à un « brouillage de sens de l'administration et de son intervention, provoquant tensions et souffrances chez les agents chargés d'effectuer le travail administratif » (Weller, 1998, p. 11).

- 14 La recherche constate donc l'intégration de la qualité de service dans le pilotage de la performance publique et met en avant l'intérêt de recourir à des modèles de qualité de service qui s'appuient sur les perceptions des usagers et qui sont sensibles aux principes du contexte public.

L'évolution des principes de service public : la consécration de dimensions spécifiques à la QSP

- 15 L'exigence de qualité, bien qu'issue de la sphère marchande (Scharitzer et Korunka, 2000), est désormais reconnue juridiquement comme un principe de service public. Cette incorporation de valeurs marchandes dans les principes légitimant l'action publique marque un affaiblissement de la distinction public/privé (a). Cependant, l'acclimatation de la qualité dans le secteur public est l'occasion de la consécration d'exigences spécifiques peu prises en compte dans le secteur privé (b).

a. L'évolution des principes de service public

- 16 Les services publics sont traditionnellement tenus de respecter les trois grands principes d'égalité, continuité et mutabilité censés garantir le respect de l'intérêt général et la satisfaction des usagers. Or, sous l'influence conjuguée du droit communautaire et des évolutions économiques et sociales (Dubet, 2002), ces principes ont évolué dans un sens intégrant davantage les intérêts particuliers. En effet, les références fréquentes en droit

communautaire à des objectifs tels que la qualité, la régularité ou le prix des services fournis² ont progressivement été intégrées au sein des principes de service public français (Truchet, 1997). Ces nouveaux principes sont davantage centrés sur la relation aux usagers (Guglielmi et Koubi, 2000). Un « statut positif de l'utilisateur combinant droit public et droit privé » (Cluzel-Métayer, 2006, p. 10) a ainsi progressivement émergé conférant aux usagers des droits nouveaux vis-à-vis des services publics : accès à l'information, à la transparence, à l'accessibilité, à la simplicité et à la rapidité³.

b. Les dimensions spécifiques de la qualité publique

- 17 La multiplication de ces nouveaux droits signale l'émergence d'un principe de qualité du service public (Cluzel-Métayer, 2006) qui comporte deux exigences spécifiques : 1) l'accessibilité du service et 2) l'amélioration de la prestation.
- La gestion de l'accessibilité dans les services publics ne se résume pas à l'aménagement des locaux et des horaires d'ouverture. D'une part, il s'agit d'adapter l'offre de service aux différentes situations sociales et géographiques des usagers pour rétablir l'égalité d'accès au service ; d'autre part, il s'agit de renforcer la lisibilité de l'action en rendant les informations plus disponibles et en simplifiant les démarches administratives.
 - L'amélioration de la prestation administrative passe par une plus grande réceptivité aux usagers et une plus grande rapidité d'action. Il s'agit d'une part, d'améliorer les dispositifs d'écoute, de renforcer la proximité et de prévenir le contentieux et d'autre part d'accélérer l'action administrative et de sanctionner son retard.
- 18 Sabadie (2003) synthétise cette évolution des principes de service public et identifie quatre dimensions spécifiques à la QSP :
- Egalité des traitements : les usagers placés dans une situation similaire doivent être traités de la même manière.
 - Participation : la prise en considération de l'opinion des usagers, ou de leur représentants, pour la définition de l'offre de service.
 - Gestion des réclamations : la mise à disposition d'un processus de réclamation et la prise en considération de cette réclamation.
 - Transparence : les informations fournies aux usagers sur les actions du service public en général et sur le traitement de leur demande en particulier.
- 19 Ainsi, une conception élargie de la qualité prévaut dans le secteur public (Chevallier, 2007) et ne peut être assimilée à celle de la sphère privée. Evaluer et mesurer la qualité publique définie comme « l'aptitude à satisfaire le besoin d'intérêt général coproduit » (France Qualité Publique, 2006) implique donc le développement d'un modèle étendu intégrant l'ensemble de ses dimensions.

Vers l'aménagement du modèle SERVQUAL

- 20 Le modèle SERVQUAL de la qualité dans les services, développé par Parasuraman et al. (1988) fait référence dans la littérature en marketing des services (a). Il inspire un grand nombre des initiatives de mesure de la QS dans le secteur public. Une revue de la littérature consacrée aux applications de SERVQUAL montre que dans la grande majorité des cas, le modèle SERVQUAL est appliqué passivement au secteur public sans prise en compte des dimensions spécifiques de la QSP (b).

a. Le modèle SERVQUAL

21 Très tôt, dans l'histoire du champ du management des services, les chercheurs ont souhaité pouvoir évaluer, contrôler et améliorer la qualité des prestations des entreprises de services. Dans la mesure où les services sont intangibles par nature, c'est la qualité telle qu'elle est perçue par les clients qui a fait l'objet de toutes les attentions. Dans ce contexte, Parasuraman et al. (1985, 1988) ont développé un instrument de mesure de la qualité perçue à partir de cinq dimensions :

- Les éléments tangibles tels que les installations physiques, les équipements et l'apparence du personnel.
- La fiabilité fait référence à la capacité à réaliser le service promis en toute confiance et de manière précise et régulière.
- La serviabilité correspond à la bonne volonté du personnel pour répondre aux consommateurs et offrir un service prompt.
- L'assurance renvoie à la compétence et à la courtoisie des employés ainsi que leur capacité à inspirer confiance.
- L'empathie suppose la prise en considération et l'attention individualisée que l'entreprise accorde à ses consommateurs.

b. Synthèse des applications de SERVQUAL au secteur public

22 Le modèle SERVQUAL a fait l'objet de plusieurs recherches et applications dans le secteur public, couvrant l'ensemble de ses domaines d'intervention. Le tableau 1⁴ synthétise ces recherches et permet d'identifier si l'application de SERVQUAL est accompagnée d'une réflexion sur les spécificités de la QSP et si le modèle est aménagé en vue d'intégrer ces spécificités.

Tableau 1 – Synthèse des modèles de mesure de la qualité des services dans le secteur public

Référence	Secteur d'application	Adaptation de SERVQUAL	Nature des spécificités (publiques ou sectorielles)
Carman (1990)	Santé	Oui	A partir d'entretiens d'usagers, les auteurs aménagent certains items de SERVQUAL pour qu'ils correspondent au terrain spécifique de la recherche-ici la santé- mais gardent les 5 dimensions du modèle initial de SERVQUAL. Les spécificités sont sectorielles
Babakus et Mangold (1992)	Hôpital	Non	Aucune
Bowers et al. (1994)	Hôpital	Oui	Les auteurs proposent deux nouvelles dimensions au terrain de la santé : le fait de porter attention aux patients (caring) qui suppose une implication humaine et personnelle dans la situation de service et les effets pour le patient (patient outcomes) qui implique allègement de la douleur, vie sauvée. Les spécificités sont sectorielles
McAlexander et al. (1994)	Santé	Oui	SERVQUAL est adapté au contexte spécifique de la recherche en utilisant des entretiens d'experts du secteur d'activité concerné. Les auteurs gardent les 5 dimensions du modèle initial. Les spécificités sont sectorielles.
Donnelly et al. (1995)	Municipalité	Non	Aucune
Wisniewski et Donnelly (1996)	Service de l'habitat	Oui	Le modèle SERVQUAL est adapté au contexte spécifique de la recherche. A partir d'entretiens d'experts du contexte, certains items sont écartés tandis que d'autres sont ajoutés. Leur modèle ne propose pas de nouvelles dimensions et ne permet pas de généralisation au secteur public. Les spécificités sont sectorielles
Orwig et al. (1997)	Garde nationale aérienne américaine	Non	Aucune Les auteurs concluent pourtant en indiquant que SERVQUAL est inadéquat pour le terrain étudié et suggèrent qu'il est nécessaire d'adapter le modèle pour l'utiliser dans le secteur public

Référence	Secteur d'application	Adaptation de SERVQUAL	Nature des spécificités (publiques ou sectorielles)
Donnelly et Siau (1999)	Service de l'habitat	Oui	A partir d'entretiens d'usagers, les auteurs aménagent les items de SERVQUAL pour qu'ils correspondent au terrain spécifique de la recherche mais gardent les 5 dimensions du modèle initial. Les spécificités sont sectorielles
Nielsen et Host (2000)	Mairies	Oui	Les auteurs travaillent sur la perception que les agents des mairies ont de la qualité des services. Ils écartent les dimensions de SERVQUAL pour lesquelles les employés ne peuvent pas répondre (la tangibilité et l'assurance) Les spécificités sont sectorielles
Cowan et al. (2001)	Agence publique	Oui	7 items de SERVQUAL ne faisant pas sens dans le contexte étudié ont été écartés. Aucun item n'a été ajouté. Les spécificités sont sectorielles
Wisniewski (2001)	Municipalité écossaise	Non	Aucune
Murrow et Murrow (2002)	Santé	Oui	Servqual est adapté au contexte spécifique de la recherche. Les auteurs ajoutent aux 5 dimensions de SERVQUAL une dimension intitulée « compétence technique ». Les spécificités sont sectorielles
Sabadie (2003)	CAF et SNCF	Oui	L'auteur adjoint à Servqual un second modèle qui intègre 4 principes : égalité des traitements, participation, gestion des réclamations et transparence Les spécificités sont publiques
Iyer et Munch (2004)	Santé	Non	Aucune
Roshnee R. Ramesaran-Fowdar (2005)	Hôpital	Oui	Les auteurs ajoutent à SERVQUAL deux dimensions spécifiques au terrain de la santé ainsi que quelques items. Les deux dimensions portent sur les principaux effets ou résultats pour le patient et le professionnalisme du personnel. Les spécificités sont sectorielles
Sánchez-Perez et al. (2007)	Transport public	Oui	Les items spécifiques au contexte du transport sont intégrés. Les auteurs identifient 5 dimensions de qualité de service : la fiabilité, la tangibilité, l'empathie, la garantie et la réactivité. Les dimensions servabilité et assurance disparaissent au profit de l'apparition des dimensions garantie et réactivité. Les spécificités sont sectorielles

23 Il ressort de cette synthèse que dans la grande majorité des recherches, le modèle SERVQUAL est appliqué passivement au secteur public. En effet, si des aménagements mineurs sont apportés, ceux-ci concernent les secteurs étudiés et ne consistent pas en la formalisation de dimensions spécifiques aux valeurs de service public. En d'autres termes,

la plupart des recherches ne visent pas à développer un modèle de mesure de la QSP, le secteur public n'est qu'un contexte d'application de la QS. Parmi les 16 recherches empiriques présentées, on distingue trois modalités d'application du modèle SERVQUAL.

- 24 Plus d'un tiers (6/16) des modèles de mesure de la QS dans un contexte public utilisent SERVQUAL sans l'adapter. La question de l'adaptabilité d'un modèle issu de la sphère privée dans un contexte public n'est pas débattue dans ces recherches sauf dans un cas. Orwig et al. (1997) montrent les limites d'une application du modèle SERVQUAL sans adaptation. Ils déduisent de leur étude que la dimensionnalité du modèle est problématique dans la sphère publique tandis qu'elle est particulièrement stable dans la sphère privée (Carman, 1990).
- 25 Ceci les conduit à s'interroger sur l'applicabilité du modèle SERVQUAL dans un contexte public et ils indiquent : « des recherches futures sont nécessaires pour déterminer si l'inadéquation du modèle SERVQUAL dans le contexte public est spécifique au terrain étudié (...) ou si elle est symptomatique pour l'ensemble du secteur public » (Orwig et al., 1997, p. 66).
- 26 Plus de la moitié (9/16) des recherches présentées dans le tableau 1 proposent d'adapter le modèle SERVQUAL au terrain spécifique de la recherche. Il ne s'agit pas là d'intégrer les spécificités du secteur public de manière générale mais le contexte précis d'application, les spécificités sont alors considérées comme sectorielles : Nielsen et Host (2000) par exemple développent un modèle de mesure de la qualité des services d'une municipalité à partir de la perception qu'en ont les agents en excluant celle des usagers. Ils décident donc d'écarter les dimensions tangibilité et assurance auxquelles les employés ne peuvent pas répondre. Dans le même esprit, Wisniewski et Donnelly (1996) écartent les items de SERVQUAL qui n'ont pas de sens dans le contexte des services de l'habitat mais intègrent de nouveaux items sans faire apparaître de nouvelles dimensions. Bowers et al. (1994) et Roshnee Ramsaran-Fowdar (2005) appliquent SERVQUAL à l'hôpital. Ils aménagent le modèle en proposant chacun deux nouvelles dimensions : l'une sur le personnel (son implication dans le premier cas, son professionnalisme dans le second), l'autre sur les effets pour le patient.
- 27 Seule une recherche adapte profondément le modèle SERVQUAL en y ajoutant les valeurs propres au secteur public : Sabadie (2003) propose de conceptualiser et de mesurer la qualité perçue du service public en l'envisageant en termes de satisfaction et de justice perçue. Il adjoint donc au modèle SERVQUAL, appelé modèle client, un modèle légal qui tient compte des spécificités de l'action publique. Sabadie étudie empiriquement l'utilisation de ces deux modèles pour mesurer la qualité des services pour la caisse d'allocations familiales et la SNCF. Il propose alors un modèle citoyen de mesure de la qualité des services publics qui met côte à côte les modèles client et légal. L'approche de Sabadie constitue une avancée significative de la conceptualisation et de la mesure de la qualité des services publics ; toutefois celle-ci ne permet pas d'intégrer véritablement les modèles client et légal dans un seul ensemble cohérent. En effet, le modèle citoyen de Sabadie a pour ambition de confronter deux modèles en restant sur une logique privé/public. Pourtant la validité discriminante de ces deux dimensions du modèle n'est ni testée ni prouvée : l'auteur suppose ainsi qu'aucune dimension ou composante du modèle privé ne puisse se rapprocher du modèle légal. Nous estimons que les usagers du service public n'évaluent pas la qualité d'un service public en distinguant radicalement ces deux types d'éléments. Notre étude empirique vise à dépasser les limites de ce modèle.

Etude empirique : modélisation de la Qualité des Services Publics (QSP)

- 28 Compte tenu de la synthèse à laquelle a conduit la revue de littérature, le modèle de mesure de la QSP proposé combine les 4 principes de l'action publique retenus par Sabadie (2003) et les 5 dimensions du modèle SERVQUAL. Il se traduit par un questionnaire comprenant 40 items (Cf. Annexe 1) qui fût à la base de la partie empirique de notre recherche. L'objectif de cette partie empirique est de valider le modèle de mesure à partir des réponses fournies au questionnaire par un échantillon d'utilisateurs, d'analyser sa structure dimensionnelle à l'aide d'une ACP exploratoire puis de déterminer les dimensions de la QSP ayant un effet significatif sur la satisfaction globale des utilisateurs vis-à-vis des services que leur offre leur municipalité.

La collecte des données

- 29 L'étude empirique porte sur une collectivité territoriale : une ville de taille moyenne. Trois raisons motivent ce choix. Tout d'abord, l'essentiel de l'action publique est aujourd'hui mis en œuvre au niveau local : les collectivités territoriales représentent 52,4 % des dépenses publiques et réalisent plus de $\frac{1}{3}$ des investissements publics (DGCL⁵, 2008). Ensuite, le vaste périmètre des services délivrés par les collectivités, mêlant des services régaliens et marchands, en fait un terrain fécond pour tester un modèle hybride de la qualité des services publics. Enfin, les municipalités présentent un degré de proximité important vis-à-vis de leurs utilisateurs (Bon, 1996) qui facilite la mesure de l'expérience de service plus que l'opinion des utilisateurs et renforce la validité des réponses fournies.
- 30 L'échantillon initial est composé de 251 répondants, des habitants d'une ville de taille moyenne. Il a été constitué en utilisant la méthode des quotas sur la base du recensement de l'INSEE en 1999. Deux critères ont été retenus : le sexe et l'âge. La structure de l'échantillon est donc identique à celle de la population locale sur les deux critères choisis (à titre d'exemple nous avons 45 % d'homme et 55 % de femmes). La taille de l'échantillon est soumise à un nécessaire équilibre entre représentativité et coût. L'analyse factorielle exploratoire qui a été menée a porté sur les 40 items évaluant la qualité de service. Or pour assurer la fiabilité des analyses factorielles, nous avons besoin au minimum de cinq fois plus de répondants que d'items (Evrard et al., 2000). Nous avons donc choisi d'avoir environ 250 répondants pour garantir un dépassement du seuil minimal. Les données ont été collectées à partir de questionnaires administrés en face à face. Des échelles de Likert à 7 points (1, pas du tout d'accord à 7, tout à fait d'accord) ont été utilisées pour mesurer les variables. Les questionnaires présentant un nombre de valeurs manquantes extrême ou aberrant furent écartés. Après épuration des données, 238 questionnaires se sont avérés exploitables.

Les échelles de mesure

- 31 Nous présentons dans un premier temps la construction de l'échelle de mesure de la QSP puis celle de la satisfaction⁶.

a. La qualité des services publics (QSP)

- 32 Une analyse factorielle exploratoire est effectuée sur les 40 énoncés mesurant le niveau de qualité perçue des services municipaux. Ces items sont issus des modèles client et légal présentés précédemment et ont été adaptés au contexte municipal.
- 33 Les analyses menées⁷ nous conduisent à retenir 6 dimensions de la qualité des services publics. L'annexe 2 présente le tableau des scores factoriels et pour chacune des dimensions la valeur propre, les pourcentages de variance expliquée ainsi que les indicateurs de cohérence interne qui indiquent une bonne fiabilité de l'instrument de mesure.
- 34 La première dimension a été appelée « relations ». Elle est mesurée à partir des items issus des dimensions serviabilité et empathie du modèle SERVQUAL (9 items). Cette dimension fait référence aux relations que les usagers entretiennent avec le personnel de la municipalité.
- 35 La seconde dimension a été appelée « transparence ». Elle est mesurée à partir des items issus des dimensions transparence et réclamation du modèle légal (6 items). Cette dimension fait référence à la transparence tant dans l'offre des services que dans la résolution des problèmes.
- 36 La troisième dimension a été appelée « fiabilité ». Elle est mesurée à partir des items issus des dimensions fiabilité du modèle SERVQUAL (4 items) et participation du modèle légal (3 items). Ainsi la participation des usagers dans l'offre des services municipaux est associée à la fiabilité du service global pour former un ensemble cohérent.
- 37 La quatrième dimension a été appelée « tangibilité ». Elle est mesurée à partir des items issus de la dimension tangibilité du modèle SERVQUAL (4 items). Cette dimension fait référence aux installations matérielles de la mairie.
- 38 La cinquième dimension a été appelée « assurance ». Elle correspond à l'une des dimensions du modèle SERVQUAL et fait référence à la compétence et à la courtoisie des employés (3 items).
- 39 La sixième dimension a été appelée « éthique ». Elle est mesurée à partir de la dimension égalité des traitements du modèle légal (2 items).

Tableau 2 - Synthèse du modèle QSP

Les 6 dimensions de QSP	Nombre d'items	Source de la dimension
1 relations	9	SERVQUAL
2 transparence	6	Modèle légal
3 fiabilité	7	Hybride
4 tangibilité	4	SERVQUAL
5 assurance	3	SERVQUAL
6 éthique	2	Modèle légal

40 Au final, l'analyse des données révèle que les modèles légaux et client de la qualité perçue des services municipaux ne sont pas disjoints. En effet, lorsque l'on mène une analyse factorielle à partir de tous les items des modèles légaux et client, les items issus du modèle légal ne se projettent pas sur un facteur tandis que les items du modèle client sur un autre. Tous les items sont bien factorisables mais en 6 dimensions dont une qui est hybride des modèles originels. Cela prouve que les modèles clients et légaux se chevauchent et qu'ils ne sont donc pas disjoints.

b. La satisfaction

41 La mesure de la satisfaction fait référence à une satisfaction globale des services de la municipalité. Les quatre items utilisés sont présentés dans l'annexe 1 et sont issus des travaux de Llosa (1996) et de Sabadie (2003)⁸.

Les dimensions déterminantes dans l'explication de la satisfaction

42 Il s'agit maintenant d'examiner, pour les services municipaux, les dimensions de la qualité de service ayant un effet significatif sur la satisfaction générale. Pour ce faire nous avons choisi de caractériser chacune de ces six dimensions par la moyenne arithmétique des réponses aux items qui la constituent et de mener des régressions multiples pas à pas dont les résultats sont présentés en annexe 3.

43 Les résultats nous montrent le caractère prépondérant de la dimension fiabilité - hybride des modèles légaux et client - dans l'explication de la satisfaction. Cette dimension explique à elle seule 32 % de la variance de la satisfaction. Les résultats montrent en outre l'effet significatif des dimensions transparence, éthique et tangibilité sur la satisfaction. Les dimensions relations et assurance, toutes deux relatives à la relation avec le personnel, n'ont pas d'effet significatif sur la satisfaction.

Discussion

- 44 La recherche propose une conceptualisation de la qualité perçue dans les services publics appelée QSP. L'analyse de la littérature a montré que la grande majorité des recherches sur la qualité perçue dans les services publics transfèrent passivement le modèle SERVQUAL. Le modèle QSP intègre les grands principes de service public (modèle légal) au modèle SERVQUAL issu du marketing des services (modèle client). L'analyse factorielle exploratoire permet d'identifier 6 dimensions qui donnent du sens à ce que recouvre le concept : les dimensions *relations*, *assurance* et *tangibilité* sont issues du modèle client, les dimensions *transparence* et *éthique* sont issues du modèle légal tandis que la dimension *fiabilité* est une hybride des deux modèles précédents.
- 45 Les deux principaux apports conceptuels de l'article sont de prolonger les travaux de Sabadie (2003) dans le cas d'une collectivité territoriale et de montrer que les modèles légaux et client s'intègrent dans un seul ensemble cohérent. La factorisation en 6 dimensions des items issus de ces modèles, dont une qui est hybride des modèles originels, montrent que les modèles clients et légal ne sont pas disjoints.
- 46 Cette recherche s'inscrit dans la voie des travaux sur le bricolage intentionnel des outils de gestion afin d'en faciliter l'appropriation (De Vaujany, 2006). En effet, la question de la transférabilité des outils de gestion du secteur privé vers le public est au cœur des débats en management public (Meyssonier, 1996). Or, partant du constat que les outils de gestion se diffusent dans l'ensemble des formes de vie collective (Ogien, 1995), on peut considérer que la question n'est plus tant de savoir si ce mouvement est bénéfique, mais de développer des stratégies d'usage et de contextualisation des outils de gestion (Hatchuel, 2005). Ainsi, cette recherche vise à intégrer le contexte d'usage de l'outil dans sa conception même et permet de répondre à une importante attente des responsables publics locaux qui consiste à capitaliser sur les concepts et pratiques utilisés dans le secteur privé tout en tenant compte des spécificités du secteur public. Parmi les dimensions de la QSP, c'est la dimension *fiabilité* qui explique le plus la satisfaction des usagers de la municipalité (32 % de variance expliquée) ce qui conforte l'intérêt de ne pas confronter les modèles client et légal mais bien au contraire de les intégrer dans un seul ensemble cohérent puisque la dimension *fiabilité* est un hybride des modèles client et légal.
- 47 L'article propose également un instrument de mesure de la QSP et de la satisfaction globale des usagers. Directement opérationnel, le modèle QSP peut être intégré au mode actuel de pilotage de la performance publique en évaluant et pilotant chacune des dimensions de la qualité des services publics à partir des perceptions des usagers. Ce modèle peut notamment compléter les mesures de « résultats usagers » du référentiel CAF et des autres dispositifs couramment utilisés dans les organisations publiques, basés sur les normes de production du service.

Implications managériales

- 48 Deux implications managériales majeures sont à retenir. Nous les formulons sous forme de recommandations.

Evaluer la qualité perçue du service public avec QSP

- 49 La recherche propose d'évaluer la qualité des services publics à partir de la perception que les usagers ont des 6 dimensions de QSP. 31 items sont proposés pour appréhender la modélisation. Hybride entre public et privé, QSP présente l'intérêt principal d'être sensible aux spécificités publiques et peut ainsi réduire l'hostilité de certains agents publics aux démarches issues du secteur privé. En donnant du sens à la notion de qualité, le modèle QSP permet d'appréhender le contenu de la qualité de service et donne un nouvel éclairage aux décideurs locaux, dont les démarches qualité s'appuient le plus souvent sur les processus. Le nécessaire accompagnement du changement du personnel peut s'appuyer sur une valorisation du caractère hybride de la conceptualisation et sur une communication interne des résultats des enquêtes de perception des usagers pour motiver le personnel au contact.

Prioriser les actions en fonction du poids de chaque dimension sur la satisfaction

- 50 La recherche propose de ne pas appuyer la transformation des processus interne uniquement à partir des scores de satisfaction mais d'évaluer le poids que les dimensions de QSP ont sur la satisfaction globale. Cela permet de dresser des priorités managériales pour améliorer la qualité de service. Il convient de déterminer dans chaque contexte spécifique d'étude, le poids que les dimensions de QSP ou les éléments de service ont sur la satisfaction globale. Le modèle QSP et les résultats de la recherche montrent l'intérêt managérial de ne pas se contenter d'une mesure globale de qualité perçue du service délivré. En permettant de passer de l'analyse globale à celle des variables explicatives, l'utilisation du modèle QSP facilite l'interprétation des résultats par les responsables opérationnels et accroît l'utilité décisionnelle des indicateurs. La plupart du temps la mesure de la QS est soit confiée à un prestataire de service qui se contente de livrer un score global au travers d'une note de satisfaction moyenne (ex. : le baromètre Paul Delouvrier), soit mesurée très sommairement dans le cadre d'une certification qualité (ex. : Qualiville). La signification des résultats et leur légitimité à orienter l'action s'en trouvent diminuées (CEGO⁹, 2004 :4). De surcroît, plus que les scores obtenus sur chacune des dimensions, il est préférable de communiquer en interne sur l'impact que chaque dimension de QSP a sur la satisfaction de l'utilisateur.

Limites et voies de recherches

- 51 La taille de l'échantillon constitue une limite importante de la recherche. Les conditions financières dans lesquelles s'inscrivait l'enquête quantitative ne permettait pas de disposer d'un plus large échantillon. C'est pourquoi seuls deux critères (le sexe et l'âge) ont été retenus pour l'échantillonnage selon la méthode des quotas. Ceci constitue une limite de notre échantillonnage. Le critère de Catégorie Socio Professionnelle a été pris en compte pour l'ensemble de l'échantillon. Pour autant nous ne pouvons pas prétendre avoir fait de ce critère un critère d'échantillonnage. De plus, l'étude menée ne concerne qu'une municipalité. La validité externe de la recherche n'est donc pas garantie. Dès lors, il serait utile de mener de nouvelles recherches dans d'autres collectivités territoriales pour étudier cette structure à 6 dimensions avec des échantillons plus importants.

- 52 En outre, les dimensions intégrées dans QSP n'épuisent probablement pas l'ensemble des principes de service public. Ces principes peuvent également varier en fonction des types de service public envisagés. De plus amples recherches théoriques et pratiques doivent permettre de rendre compte de manière plus exhaustive de l'intégralité de ces principes et de leur contexte d'application.
- 53 Par ailleurs, seule 38 % de la satisfaction des usagers à l'égard de la municipalité est expliquée par la qualité des services. Ainsi, d'autres variables qui ne sont pas prises en compte dans le cadre de cette recherche, jouent sur la satisfaction. En particulier, on peut supposer que l'orientation politique des usagers influe sur leur satisfaction. Par ailleurs, l'opinion des usagers vis-à-vis du service public de manière générale influe également sur leur satisfaction à l'égard d'un service public en particulier (Van de Walle, 2004).
- 54 Enfin, l'identification des facteurs favorisant l'appropriation du modèle QSP par les élus et services administratifs constitue une piste de recherche féconde dans l'optique d'une insertion du modèle dans les pratiques administratives.
-

BIBLIOGRAPHIE

- BABAKUS E. et MANGOLD W.G. (1992), Adapting the SERVQUAL Scale to Hospital Services : an Empirical Investigation, *Health Services Research*, vol. 26, n° 6, p. 767-786.
- BON J. (1996), Marketing des services communaux et satisfaction des consommateurs in *Le Maire Entrepreneur ? 1ère rencontre Ville-Management*, Biarritz, p. 343-349.
- BOUCKAERT G. et HALLIGAN J. (2008), *Managing performance : International comparisons*, Routledge.
- BOUSSARD V. et LORIOL M. (2008), Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 4, n° 128, pp. 717-728.
- BOWERS M.R., SWAN J.E. et KOEHLER W.F. (1994), What Attributes Determine Quality and Satisfaction with Health Care Delivery ?, *Health Care Management Review*, 19(4), 49-55
- BRUNETIÈRE J.-R. (2006), Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ?, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 1, n° 117, pp. 95-111.
- CARMAN J.M. (1990), Consumer Perception of Service Quality : An Assessment of The SERVQUAL Dimensions, *Journal of retailing*, vol. 66, n° 1, p. 33-55.
- CEGO (2004), *La portée des résultats en mesure de la satisfaction de la clientèle*, Rapport au conseil du trésor, Canada.
- CECRSP. (2001), *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, Rapport public.
- CHEVALLIER J. (2007), Les nouvelles frontières du service public, *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n° 2, p. 14-24.
- CHURCHILL G.A. (1979), A Paradigm for Developing Better Measures of Marketing Constructs, *Journal of Marketing Research*, vol. 16, p. 64-73.
-

- CLUZEL-MÉTAYER L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz-Sirey.
- CORNUT-GENTILLE F. (2010), *Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs*, Rapport au ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, La documentation française, Paris.
- CRONBACH L.J. (1951), Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests, *Psychometrika*, vol. 16, p. 297-334.
- DE VAUJANY F. (2006), Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage, *Revue Management et Avenir*, n° 9, p. 109-126.
- DESROSIÈRES A. (2003), Historiciser l'action publique. L'Etat, le marché et les statistiques, in Laborier P., Trom, D. (éds), *Historicités de l'action publique*, PUF.
- DGCL (2008), *Les Collectivités Locales en Chiffres*, La Documentation Française.
- DONNELLY M., WISNIEWSKI M., DALRYMPLE J.F. et CURRY A.C. (1995), Measuring Service Quality in Local Government : The SERVQUAL Approach, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, n° 7, p. 15-20.
- DONNELLY M. et SHIU EDWARD (1999), Assessing Service Quality and its Link with Value for Money in a UK Local Authority's Housing Repairs Service Using the SERVQUAL Approach, *Total Quality Management*, vol. 10, n° 4&5, p. S498-S506.
- DUBET F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Seuil.
- EVRAUD Y., PRAS B., ROUX E., CHOFFRAY J.M., DUSSAIX A.M. et CLAESSENS M. (2000), *Market, études et recherches en marketing*, Dunod, Paris, 672 p.
- France Qualité Publique (2006), *Evaluer la qualité et la performance publique*, La documentation Française.
- GIBERT P. (1988), Management public, management de la puissance publique, *Politiques et Management Public*, vol. 4, n° 2, p. 89-123.
- GIBERT P. (2000), Mesure sur mesure, *Politiques et Management Public*, vol. 18, n° 4, p. 61-89.
- GOWAN, M., SEYMOUR, J., IBARRECHE, S., LACKEY, CH. (2001), Service Quality in a Public Agency : Same Expectations but Different Perceptions by Employees, Managers and Customers, *Journal of Quality Management*, vol. 6 n° .2, p. 275-91.
- GUGLIELMI G.J. et KOUBI G. (2000), *Droit du service public*, Montchrestien.
- HATCHUEL A. (2005), Pour une épistémologie de l'action. L'expérience des sciences de Gestion, In Teulier R. et Lorino P. (éds.) *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, La découverte, coll. recherches, p. 72-92.
- IYER R. et MUNCH J.A. (2004), Who Do You Trust ?, *Marketing Health Services*, vol. 24, n° 2, p. 26-30.
- JÖRESKOG, K.G. (1971), Statistical analysis of a set of congeneric tests, *Psychometrika*, vol. 36, p. 109-133.
- LEVRATTO N. et PAULET E. (2005), Les indicateurs de performance par la création de valeur dérivent-ils d'une lecture idéologique de l'entreprise ?, *Colloque international « gouvernance d'entreprises »*, Université de Mons-Hainaut et HEC Montréal, 9 et 10 mai.
- LLOSA S. (1996), *Contribution à l'étude de la satisfaction dans les services*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Institut d'Administration des Entreprises d'Aix Marseille.

- LOVELOCK C.H. et WEINBERG C.B. (1984), *Marketing for Public and Nonprofit Managers*, John Wiley & Sons.
- MALLERET V. (1999), Contrôle de gestion et mesure de la qualité du service, *Economies et Sociétés, Cahiers de l'ISMEA*, n° 5, p. 71-96.
- MC ALEXANDER J.H., KALDENBERG D.O. et KOENIG H.F. (1994), Service Quality Measurement, *Journal of Health Care Marketing*, vol. 14, n° 3, p. 34-40.
- MEYSSONIER F. (1996), Nature et outils du management public, in R. Le Duff (éd.) *Le maire entrepreneur ?*, Presses Universitaires de Pau.
- MONGBE E. (2007), Responsabilisation et transparence, clefs de la santé des finances publiques, *Vigie*, vol. 10, n° 3, décembre, p. 4-6.
- MURROW C.A. et MURROW J. (2002), What Makes a Good Nurse ?, *Marketing Health Services*, vol. 25, n° 1, p. 25-28.
- NIELSEN J.F. et HOST V. (2000), The Path to Service Encounter Performance in Public and Private Bureaucracies, *The Service Industries Journal*, vol. 20, n° 1, p. 40-60.
- OGIEN A. (1995), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Éd. de l'E.H.E.S.S.
- ORWIG R.A., PEARSON J. et COCHRAN D. (1997), An Empirical Investigation into the Validity of SERVQUAL in the Public Sector, *Public Administration Quarterly*, vol. 21, n° .1, p. 54-68.
- PARASURAMAN P., ZEITHAML V. et BERRY L. (1985), A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research, *Journal of Marketing*, vol. 49, fall, p. 41-50.
- PARASURAMAN P., ZEITHAML V. et BERRY L. (1988), Servqual : A Multiple Item Scale For Measuring Consumer Perceptions of Service Quality, *Journal of Retailing*, vol. 64, n° 1, p. 12-40.
- POLLITT C. et BOUCKAERT G. (2004), *Public management reform : A comparative analysis*, Oxford University Press.
- ROSHNEE R. RAMSARAN-FOWDAR (2005), Identifying Health Care Quality Attributes, *Journal of Health & Human Services Administration*, vol. 27, n° 4, Spring, p. 428-443.
- SABADIE W. (2003), Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public, *Recherche et Applications en Marketing*, vol. 18, n° 1, p. 1-24.
- SANCHEZ-PEREZ M., SANCHEZ-FERNANDEZ R., MARIN-CARRILLO G.M. et GAS-QUEZ-ABAD J.C. (2007), Service Quality in Public Services as a Segmentation Variable, *The Service Industry Journal*, vol. 27, n° 4, p. 355-369.
- SCHARITZER, D. et KORUNKA, C. (2000), New Public Management : evaluating the success of total quality management and change management interventions in public services from the employees' and customers' perspectives, *Total Quality Management*, vol. 11, n° 7, p. 941-953.
- SCHICK A. (2003), L'Etat performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits, *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 3, n° 2, p. 79-118.
- SCHNEIDER B. et WHITE S. (2004), *Service Quality, Research Perspectives*, Sage pbs, Thousand Oaks, California.
- TROSA S. (1999), *Quand l'Etat s'Engage. La démarche contractuelle*. Editions d'Organisation, coll. Service Public, Paris.
- TRUCHET D. (1997), Unité et diversité des « grands principes » du service public, *l'Actualité Juridique du Droit Administratif*, 20 juillet, p. 427-439.

VAN DE WALLE S. (2004), *Perceptions of administrative performance : the key to trust in government ?*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Instituut voor de Overheid, Leuven University.

WARIN P. (1999), Performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères, *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, p. 147-163.

WELLER, JEAN-MARC (1998), Abuse-t-on de la notion de relation de service ? A propos de la modernisation des administrations, *Education Permanente*, n° 137, p. 9-21.

WISNIEWSKI M. et DONNELLY M. (1996), Measuring Service Quality in the Public Sector : the Potential for SERVQUAL, *Total Quality Management*, vol. 7, n° 4, p. 357-365

WISNIEWSKI M. (2001), Assessing Customer Satisfaction with the Local Authority Services Using SERVQUAL, *Total Quality Management*, vol. 12, n° 7-8, p. 995-1002.

ANNEXES

Annexe 1 - Echelles de mesures retenues pour évaluer la qualité des services publics et la satisfaction

Mesure de la qualité perçue	
Vous êtes satisfait de l'efficacité des agents des services municipaux que vous avez rencontrés	(Rel1)
Cette ville n'emploie que des agents de qualité	(Rel2)
Les agents des services municipaux sont compétents	(Rel3)
Les agents des services municipaux vous donnent des informations exactes	(Rel4)
Les agents des services municipaux ont vraiment le volonté de vous rendre service même lorsque cela dépasse leurs obligations	(Rel5)
Les agents municipaux sont toujours disposés à aider les usagers	(Rel6)
La ville et ses agents ont à cœur de vous aider au mieux	(Rel7)
Les agents des services municipaux vous accordent une attention personnalisée (ils prennent le temps de vous écouter et de s'adapter à votre situation personnelle)	(Rel8)
Les agents des services municipaux comprennent vos besoins	(Rel9)
Votre ville explique clairement aux habitants les décisions qui les concernent	(Tra1)
Votre ville fournit des informations claires et précises sur les prestations disponibles	(Tra2)
Votre ville informe les habitants du suivi de leur dossier	(Tra3)
En cas de problème votre ville propose aux habitants les possibilités de recours dont ils disposent	(Tra4)
En cas de réclamation votre ville corrige le problème	(Tra5)
Votre ville informe rapidement les habitants de tout problème ou changement de situation	(Tra6)
La ville est à l'écoute des attentes des habitants	(Fia 1)
Les habitants participent à la définition des services délivrés par la ville	(Fia 2)
La ville tient compte des suggestions de ses habitants pour faire évoluer ses services	(Fia 3)
La ville est digne de confiance	(Fia4)
La ville fournit des services dans les délais sur lesquels elle s'est engagée	(Fia5)
Votre ville répond aux demandes des habitants avec rapidité et efficacité	(Fia6)
Votre ville assure un service rapide	(Fia7)
La ville utilise les nouvelles technologies pour améliorer la qualité de ses services	(Tang1)
La décoration et l'esthétique des installations matérielles des services municipaux sont agréables	(Tang2)
Les installations matérielles des services municipaux sont confortables et bien aménagées	(Tang3)
La ville possède des installations matérielles modernes	(Tang4)
Dans cette ville la plupart des agents des services municipaux sont honnêtes et désintéressés	(Assu1)
Vous pouvez faire confiance aux agents des services municipaux	(Assu2)
Les agents des services municipaux sont polis et aimables	(Assu3)
Tous les habitants de la ville bénéficient d'un traitement égal de la part des services municipaux	(Etk1)
La ville et ses agents incarnent les valeurs du service public	(Etk2)
Les 9 items écartés après ACP sont	
1 Les installations matérielles de la ville sont adaptées à l'affluence des usagers	
2 Les employés de la municipalité sont trop occupés pour répondre aux demandes des usagers dans l'immédiat	
3 Cette ville encourage ses employés à prendre des initiatives et à suggérer des idées pour améliorer la qualité du service	
4 Les horaires d'ouverture des services municipaux ne sont pas pratiques pour ses usagers	
5 Les employés obtiennent de la part de la municipalité le soutien nécessaire pour faire leur travail correctement	
6 Les employés de la municipalité assurent un service prompt	
7 Votre ville répond avec sérieux aux critiques et suggestions du public	
8 Votre ville n'indique pas précisément quand les services seront fournis	
9 Votre ville fait un effort sincère pour aider de la même manière tous les habitants qui ont besoin d'aide	
Mesure de la satisfaction	
Globalement êtes vous satisfait des services offerts par votre municipalité.	Sat1
Quand vous regardez à la façon dont votre municipalité rend ses services, le sentiment que vous éprouvez est plutôt négatif.	Sat2
Globalement votre municipalité est bien gérée et ses services bien organisés	Sat3
Comparée à d'autres, cette municipalité développe plus de projets utiles à ses habitants	Sat4

Annexe 2 - Tableau des scores factoriels des dimensions de QSP

	F1	F2	F3	F4	F5	F6
Relat1	0,76					
Relat2	0,77					
Relat3	0,81					
Relat4	0,66					
Relat5	0,73					
Relat6	0,83					
Relat7	0,85					
Relat8	0,79					
Relat9	0,72					
Transpa1		0,80				
Transpa2		0,73				
Transpa3		0,67				
Transpa4		0,66				
Transpa5		0,66				
Transpa6		0,77				
Fiabil1			0,74			
Fiabil2			0,65			
Fiabil3			0,75			
Fiabil4			0,62			
Fiabil5			0,63			
Fiabil6			0,59			
Fiabil7			0,60			
Tangibi1				0,70		
Tangibi2				0,83		
Tangibi3				0,80		
Tangibi4				0,69		
Assuran1					0,85	
Assuran2					0,89	
Assuran3					0,73	
Ethique1						0,87
Ethique2						0,90
Valeur propre						
	12,456	2,834	1,971	1,572	1,277	1,154
% de variance expliquée						
Facteur	17,15	11,92	9,99	9,90	9,76	7,71
En Cumulée	17,15	29,07	39,06	48,96	58,72	66,43
Cohérence interne						
Alpha de Cronbach (1951)	0,93	0,86	0,80	0,84	0,85	-
p de Jöreskog	0,59	0,51	0,43	0,52	0,68	-

Annexe 3 - Régressions pas à pas sur la satisfaction générale

	Bêta standardisé (t)	R ²	R ² ajusté	ΔR ²	F
Modèle 1 Fiabilité	,568 (10,595)****	,322	,319		112,25****
Modèle 2 Fiabilité Transparence	,421 (5,990) **** ,222 (3,165) ***	,350	,344	,025	63,275****
Modèle 3 Fiabilité Transparence Ethique	,384 (5,411) **** ,184 (2,584) *** ,146 (2,475) **	,367	,358	,014	45,15****
Modèle 3 Fiabilité Transparence Ethique Tangibilité	,350 (18,915) **** ,137 (16,818) * ,148 (14,781) ** ,139 (2,280)**	,380	,370	,012	35,77****

Seuil de significativité : ****(p<0,001) ; ***(p<0,01) ; ** (p<0,05) ; *(p<0,1) ; aucune étoile : non significatif

Bêta (t) : coefficient de régression standardisé (test de student de signification de Bêta) R² : part de la variance de la variable dépendante expliquée par les variables indépendantes (ou corrélation multiple au carré)

ΔR² : Changement de R² après l'ajout d'une variable

F : test de Fisher de signification de R²

NOTES

1. Cornut-Gentille François (2010) « Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs », rapport au ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat. La documentation française, Paris. 93 p.
2. Directive du 15 décembre 1997, concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté. Directive 98/61/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998, modifiant la directive 97/33/CE, JO n° L.628 du 3 octobre 1998.
3. Lois n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ; loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ; décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers ; loi n° 99-533 du 26 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ; loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises.
4. La sélection des articles présentés a été opérée de la manière suivante :
 - 1) Consultation des bases de données Business Source Premier, EconLit et EJS-EJournals au travers de la métabase EBSCO HOST. Les mots clés suivants ont été utilisés lors de l'interrogation des bases : SERVQUAL-Marketing- User Satisfaction- Quality- Citizen satisfaction-Public-Public Sector-Government- Local Government- Municipality-Authority-Local Authority-Administration-Public Services-
 - 2) Analyse systématique des tables des matières des revues suivantes, sur les 10 dernières années : Public Administration Review, International Journal of Public Sector Management, International Public Management Journal, Politique et Management Publics, Journal of Public Policy and Marketing, Journal of Non-Profit and Public Sector Marketing, Revue Internationale de Sciences Administratives
 - 3) Pour chaque article repéré utilisant le modèle SERVQUAL dans un contexte public, la bibliographie fut consultée afin de trouver de nouvelles sources.
5. Direction Générale des Collectivités Locales.
6. Méthodologie de construction des échelles de mesure : le développement des échelles de mesure suit les premières étapes de la procédure de Churchill (1979). Dans un premier temps, la dimensionnalité des concepts est étudiée à partir d'une analyse factorielle exploratoire. L'Analyse en Composantes Principales (ACP) vise à structurer les variables de départ en les regroupant en un plus petit nombre de facteurs. Dans un second temps, la cohérence interne de chaque dimension doit être vérifiée. Il existe deux indicateurs classiques de fiabilité des instruments de mesure. Il s'agit de l' α de Cronbach (1951) et du ρ de Jöreskog (1971). L' α de Cronbach est une mesure de la cohérence interne d'une échelle à plusieurs items. Elle est fondée sur la corrélation entre ces items. Le coefficient est compris entre 0 et 1 et est proportionnel à la cohérence interne de l'échelle. On considère que pour une étude exploratoire l' α est acceptable s'il est compris entre 0,6 et 0,8, pour une étude confirmatoire, une valeur supérieure à 0,8 est recommandée (Evrard et al, 2000). Ce coefficient a été progressivement abandonné au profit du coefficient préconisé par Jöreskog. Le coefficient ρ de Jöreskog s'interprète de la même manière que le coefficient alpha.

7. Le processus d'épuration de l'échelle de mesure nous a conduit à conserver 31 items. La structure factorielle finale retenue est composée de 6 facteurs qui expliquent 64 % de la variance. Ce sont les six dimensions de la qualité des services publics.

8. La structure unidimensionnelle de l'échelle a été vérifiée. Une analyse en composantes principales menée sur ces quatre items révèle un premier facteur expliquant 62 % de la variance. La cohérence interne de l'échelle est bonne, l'alpha de Cronbach est de 0,80.

9. Centre d'Expertise des Grands Organismes, groupe de travail réunissant des chercheurs et hauts fonctionnaires québécois, sur le thème de la qualité perçue dans les services publics.

RÉSUMÉS

L'article propose d'intégrer au pilotage de la performance publique une évaluation de la qualité des services publics qui s'appuie sur la perception des usagers du service. Une conceptualisation et un modèle de mesure de la Qualité perçue des Services Publics (QSP) sont alors proposés à l'issue d'une discussion théorique nourrie par une large revue de littérature et sont validés en s'appuyant sur un échantillon de 251 habitants d'une ville de taille moyenne. Le modèle QSP permet une analyse hybride du modèle SERVQUAL et des dimensions spécifiques aux services publics.

This research proposes to include public service quality in the evaluation of the public performance. A conceptualization and measure of Public Services Quality (PSQ) is proposed. The empirical study is based on a sample of 251 citizens of a middle size city. The PSQ model combines the dimensions developed in SERVQUAL and the specificities of the public sector.

INDEX

Keywords : performance management, PSQ, public service, service quality

Mots-clés : pilotage de la performance, QSP, qualité de service, services publics

AUTEURS

KIANE GOUDARZI

Maître de Conférences, CERGAM EA 4225, IAE-Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, Professeur associé, Reims Management School

MARCEL GUENOUN

Maître de Conférences, CERGAM EA 4225, Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III