



DOSSIER D'EXPERTS

3^e édition

GOUVERNANCE ET ADMINISTRATION

Améliorer la qualité de la relation avec les usagers

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

Améliorer la qualité de la relation avec les usagers

La relation entre l'administration et les usagers devient centrale. De nombreuses initiatives innovantes se développent, afin d'en améliorer la qualité et la fluidité. Stratégie multicanal, e-administration, démarche qualité, contrôle des processus, démocratie participative, applications mobiles, écoute des usagers, mesure de la satisfaction, autoévaluation, design de service en sont les réalisations les plus visibles.

Toutefois, l'amélioration de la qualité de la relation est une démarche complexe qui ne se décrète pas. Elle interroge la stratégie, l'organisation, la structuration des politiques publiques, leurs objectifs et efficience, le management, les valeurs, la communication... Elle nécessite une formation des cadres et des agents afin d'intégrer dans les raisonnements le rôle central dévolu à l'usager-client et la mesure de la qualité des services rendus.

Cette nouvelle édition fait le point sur les évolutions les plus récentes et intègre des témoignages d'élus et d'agents publics sur la mise en œuvre de leurs projets.

Rédigé par un spécialiste du management des collectivités territoriales, qui a pratiqué de telles démarches, cet ouvrage clair et concret présente les techniques et outils susceptibles d'être déployés dans une stratégie d'amélioration de la relation entre collectivités et usagers. Il passionnera tous ceux, quelle que soit la taille de leur collectivité, qui pensent que cette dimension est indissociable de l'action publique.



Bruno Carlier est un spécialiste reconnu du management des collectivités territoriales. Il a occupé plusieurs fonctions de direction et de direction générale au sein de grandes collectivités, d'organismes publics et parapublics nationaux. Il intervient en qualité de formateur sur de nombreux sujets comme la définition de stratégies de développement territorial et de pilotage des politiques publiques locales, le management stratégique, le design et l'innovation de services publics locaux.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2002-1

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

3^e édition

GOUVERNANCE ET ADMINISTRATION

Améliorer la qualité de la relation avec les usagers

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 795A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partielle- ment la présente publica- tion sans autorisation du Centre Français d'exploita- tion du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-2002-1

ISBN version numérique : 978-2-8186-2003-8

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Août 2022

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1

L'émergence d'une nouvelle gouvernance locale

Chapitre I

Une expression nouvelle des usagers des services publics	p.11
--	------

A - Les attentes de l'utilisateur de services publics	p.11
---	------

1. La notion de service public	p.12
--------------------------------------	------

2. Le processus décisionnel de l'utilisateur du service public	p.15
--	------

3. Le design de service public	p.16
--------------------------------------	------

B - La gestion des relations avec les usagers	p.17
---	------

1. Qu'est-ce que la gestion des relations avec les administrés (GRA) ?	p.19
--	------

2. Les cinq domaines clés de la GRU	p.20
---	------

C - Les enjeux du management territorial	p.22
--	------

1. La révolution numérique	p.22
----------------------------------	------

2. Les enjeux de gestion	p.24
--------------------------------	------

3. La conduite du changement	p.26
------------------------------------	------

Chapitre II

Gouvernance et stratégie	p.39
--------------------------------	------

A - Les principes de l'action stratégique	p.40
---	------

B - L'émergence de l'idée stratégique dans les collectivités locales	p.41
--	------

1. Les étapes de la pensée stratégique dans le monde de l'entreprise	p.41
--	------

2. L'intérêt de l'approche stratégique pour les collectivités locales	p.43
---	------

C - Définition du concept de stratégie pour les collectivités locales	p.44
---	------

1. Le diagnostic stratégique	p.45
------------------------------------	------

2. L'élaboration de la stratégie	p.46
--	------

3. Le plan d'action et le suivi	p.48
---------------------------------------	------

D - La segmentation stratégique	p.48
---------------------------------------	------

1. La technique de segmentation stratégique	p.48
---	------

2. La segmentation en politiques publiques	p.52
--	------

E - Analyse stratégique et choix politique	p.56
1. L'approche en termes de portefeuille de politiques publiques	p.56
2. L'organisation stratégique	p.61

Partie 2

Prendre en compte les besoins des citoyens grâce aux techniques de marketing public

Chapitre I

Les principes du marketing public	p.67
---	------

A - Définition et objectifs du marketing	p.67
--	------

B - Marketing et marketing public	p.68
---	------

Chapitre II

Les outils du marketing	p.73
-------------------------------	------

A - Connaissance du « marché » et analyse des besoins des usagers clients	p.73
---	------

1. La segmentation du marché	p.74
------------------------------------	------

2. Mieux identifier la demande sociale (l'étude de marché)	p.74
--	------

B - Expertiser l'offre de service	p.79
---	------

1. Connaître le produit/service	p.79
---------------------------------------	------

2. Le prix ou la politique tarifaire	p.85
--	------

3. La distribution du service	p.87
-------------------------------------	------

C - La communication par objectifs	p.89
--	------

1. Les fondamentaux d'une politique de communication	p.89
--	------

2. Les spécificités de la communication publique	p.91
--	------

3. Vers une communication par objectifs	p.93
---	------

D - Stratégie et plan marketing	p.98
---------------------------------------	------

1. La phase préparatoire du plan marketing	p.101
--	-------

2. La détermination de la stratégie de marketing	p.103
--	-------

Partie 3

Démarche qualité et satisfaction des attentes des usagers

Chapitre I

Qu'entend-on par démarche qualité et certification des services ?	p.111
---	-------

A - Le cadre juridique	p.112
------------------------------	-------

B - Les définitions essentielles	p.113
--	-------

1. La qualité	p.113
---------------------	-------

2. La norme ISO	p.115
-----------------------	-------

3. L'amélioration de la qualité dans une démarche d'assurance qualité	p.116
---	-------

4. La certification	p.118
---------------------------	-------

5. Le contenu de la norme ISO 9001 version 2000	p.119
---	-------

C - La démarche vers la certification	p.135
---	-------

Chapitre II

L'intérêt d'une démarche qualité dans les collectivités locales p.137

A - Les enjeux de la démarche qualité dans les collectivités locales p.137

1. Les démarches qualité s'appliquent aux administrations p.138

B - Quelles méthodes et outils pour mettre en place une démarche qualité p.140

1. Les référentiels p.140

2. Pourquoi faire certifier une commune Qualiville® ? p.141

2. Comment s'engager dans une démarche qualité globale ? p.147

3. L'exemple de la commune du Pecq-sur-Seine p.156

Chapitre III

Le musée de la Préhistoire des gorges du Verdon à Quinson : un exemple de certification ISO 9001 p.161

A - Le contexte p.161

B - Les facteurs clés de succès de la démarche qualité envisagée p.162

C - Planning et déroulement de la démarche p.163

1. Le planning p.163

2. Le déroulement p.163

Annexes

Annexe I

Quelques définitions complémentaires p.185

Annexe II

Schéma de l'architecture de la qualité p.187

« Ne lésinez jamais sur la qualité. Peu de gens ont l'habitude d'un environnement où l'excellence est la norme. »

Steve Jobs

Introduction

La qualité de la relation entre l'administration et les usagers, et donc, in fine, la satisfaction de ces derniers, est déterminée par plusieurs éléments qui forment, en définitive, un ensemble logique et cohérent :

- définition claire des missions et des objectifs ;
- formation des cadres aux techniques managériales ;
- action de communication, d'information et de diffusion du service ;
- rôle central dévolu à l'utilisateur-client ;
- qualité des services rendus.

La mise en œuvre d'une stratégie fixée par politique publique assortie d'objectifs définis à atteindre permet de construire une organisation déconcentrée, efficace, capable de prendre des décisions à la fois pertinentes, efficientes et rapides.

L'utilisation des techniques issues du marketing rend possible le passage d'une logique d'offre à une logique de demande où les services publics, désormais à l'écoute des usagers, peuvent évoluer en fonction des attentes de ceux-ci. Le concept de proximité, à la mode aujourd'hui, ne relève ni de l'incantation, ni de l'édiction de réglementations complexes et contraignantes, mais de la diffusion d'un état d'esprit et d'outils permettant de mettre l'utilisateur au centre des préoccupations de l'administration.

L'intégration d'une démarche « qualité » dans le processus de production du service public s'inscrit dans une action de progrès permanent au plus grand bénéfice des usagers, et, à terme, de l'image qu'ils se font du service public.

Au total, l'enjeu pour l'administration est de faire la preuve d'un rapport « qualité/prix » élevé, c'est-à-dire d'un rapport favorable entre les ressources prélevées sur le citoyen, le niveau de service rendu et la perception qu'ont les usagers sur ce service.

Partie 1

L'émergence d'une nouvelle gouvernance locale

Les administrations nationales et locales ont longtemps prétendu faire le bonheur des citoyens en privilégiant une conception quasi théologique de l'intérêt général. Le citoyen devait se satisfaire du service qui lui était proposé. Or, depuis plusieurs années, les élections expriment un fort besoin de renouvellement des formes d'association des citoyens à l'action publique. Un besoin d'écoute nouveau apparaît, des exigences nouvelles se font jour. La réponse à ces attentes passe par un changement d'état d'esprit des institutions publiques, qui affirmera, sans négliger l'intérêt général, la priorité donnée à la satisfaction de l'utilisateur.

Chapitre I

Une expression nouvelle des usagers des services publics

Prise en compte des besoins, amélioration de la qualité du service, diminution du coût du service rendu représentent les trois axes fondamentaux de l'équation posée par les usagers aux services publics. Pour répondre à ces exigences, les collectivités locales doivent être capables de réfléchir simultanément sur quatre dimensions¹ :

- remise en cause des buts recherchés et la manière dont les services sont rendus ;
- comparaison de ses propres performances avec celles réalisées par d'autres collectivités ou organismes privés ;
- consultation des usagers et résidents sur leurs attentes en matière de services fournis ;
- mise en concurrence pour déterminer qui, du secteur public ou privé, est le mieux à même de fournir les services.

A - Les attentes de l'utilisateur de services publics

S'il est utile, tout d'abord, de souligner la spécificité du service public qui, à la différence des produits et services vendus par le secteur privé, répond à une logique égalitaire de diffusion au plus grand nombre, il n'en demeure pas moins que cette particularité ne doit pas servir de prétexte à une absence de prise en compte des attentes nouvelles des usagers clients.

Il n'existe pas un administré désincarné, homogène, avec des besoins identiques, mais bien des individus hétérogènes avec des besoins particuliers auxquels il faut être en mesure de répondre. Usagers ou clients, les comportements sociaux liés à l'achat² demeurent.

L'évolution du partage de pouvoir au sein de la cellule familiale dans l'acte d'achat, l'influence de groupes de référence, de leaders d'opinion, les signes sociaux émis par les produits et les services utilisés restent des éléments déterminants. Les motivations,

1 Le Code de contrôle des collectivités locales en Angleterre et au pays de Galles, entré en vigueur le 29 mars 2000, invite l'ensemble des collectivités locales à s'intéresser à ces quatre dimensions.

2 Lire notamment : Veblen Thorstein, *The theory in leisure class*, Mentor Book, The new American library ; et Maslow Abraham, *Motivation and personality*, Harper and Row, 1954.

les attitudes individuelles, la personnalité, la profession, la position économique imposent également de promouvoir des modes individualisés de satisfaction des utilisateurs de services publics.

Dans ce contexte, les collectivités locales gagneront à définir des stratégies plus proches des besoins des utilisateurs. Transports publics, sport, culture, actions spécifiques en faveur des jeunes ou des personnes âgées, conseil du public dans les points de contact, urbanisme... tous les secteurs d'intervention, toutes les politiques publiques peuvent faire l'objet d'une démarche mettant l'utilisateur au cœur des préoccupations de la collectivité.

1. La notion de service public

À l'origine, le service public est l'un des moyens d'action de l'administration. Lorsque cette dernière juge qu'une activité ne peut être exercée dans le sens de l'intérêt général que par elle-même, elle l'érige en service public.

Le service public est composé :

- d'un élément matériel caractérisé par le but du service public, qui est la satisfaction de l'intérêt général. Ainsi, l'exploitation de ce service n'a pas pour vocation la recherche de l'intérêt particulier des acteurs qui y participent, mais de procurer le plus grand profit à la collectivité ;
- d'un élément organique représenté par l'organisation administrative du service ;
- d'un régime juridique adapté à sa finalité. Si une activité est érigée en service public, c'est parce qu'il convient de satisfaire un intérêt général. En ce sens, les règles de droit commun sont inadaptées par définition à cette satisfaction, et c'est donc le droit administratif qui s'applique.

a) *L'évolution de la notion de service public*

À partir du XIX^e siècle, l'État intervient de plus en plus dans des domaines jusque-là laissés à l'initiative privée. Guerres, crises économiques, besoins insatisfaits ou négligés par l'initiative privée, demandes des citoyens sont les causes principales de cette transformation. L'administration est devenue industrielle, commerçante et a multiplié ses activités sociales.

L'extension du champ d'intervention de l'État a rendu plus floue la notion même de service public. Aujourd'hui, l'élément matériel du service public peut difficilement être appréhendé. L'intérêt général peut, en effet, être satisfait aussi bien par une personne publique que par une personne privée. La soumission d'une activité privée à des règles particulières permet, sans modifier sa nature, de la rendre conforme au bien commun.

En fait, il n'existe plus une division transparente et évidente entre les activités publiques et privées.

Si certains services correspondent à l'essence même de l'État, ses fonctions régaliennes (police, armée, finances publiques, relations extérieures...), d'autres s'inscrivent intégralement dans une logique privée (production d'automobiles, d'électricité, transports...).

Les raisons qui justifient le choix entre le service public et le maintien d'une activité privée sont également diverses et variables selon les époques.

Le plus souvent, une activité d'intérêt général est maintenue dans la sphère privée lorsqu'il s'agit d'assurer le respect de libertés publiques telles que la liberté de choix.

Mais la conception même des libertés publiques change selon les régimes politiques et les époques. Ainsi, la nécessité de respecter les « grands équilibres » économiques oscille entre la réduction ou l'extension de la liberté du commerce et de l'industrie, les nationalisations ou les dénationalisations, le protectionnisme ou le libre-échange.

Par ailleurs, la carence de l'initiative privée a entraîné l'intervention de plus en plus fréquente de l'administration dans les domaines peu rentables ou risqués relevant néanmoins de la sphère privée. C'est le cas notamment des services sociaux.

En définitive, il n'existe pas de critère clair, de référence textuelle précise permettant de qualifier l'élément matériel du service public. C'est le juge qui apprécie souverainement s'il s'agit ou non d'une mission de service public. De manière générale, la tendance juridictionnelle est d'admettre la notion de service public de façon large, conformément d'ailleurs à l'interventionnisme économique et social de l'État contemporain.

Le principe organique a également tendance à se diluer. La multiplication des interventions de l'État et des collectivités locales a fait que de nombreuses activités privées se sont vu reconnaître le caractère de service public sans que la transformation de la nature de l'activité s'accompagne d'un changement de personnalité juridique.

Ainsi, certaines personnes privées sont devenues gestionnaires de services publics et ont été dotées, à cet effet, de prérogatives de puissance publique.

Dans un arrêt datant de 1938, le Conseil d'État admet qu'un organisme privé puisse exécuter un service public. Le juge administratif a même affirmé que la nature publique ou privée de la personne gérant le service était indifférente vis-à-vis de la qualification de celui-ci.

Cette évolution ne signifie pas que le lien intime entre l'administration et le service public ait disparu. Si une activité est exercée par une personne publique, il existe une présomption en faveur de la qualification de service public. En revanche, si l'activité est exercée par une personne privée, la présomption est inversée.

La spécificité du régime juridique s'atténue aussi au fil du temps. À partir de 1921 (décision du tribunal des comptes), certains services publics peuvent être entièrement soumis au droit privé. Le principe du régime exorbitant de droit commun disparaît donc dans certains cas. En quittant le champ des activités ressortant de l'essence même de l'État, l'administration se comporte comme un simple particulier ; elle n'a donc plus besoin de la protection d'un régime spécifique et exorbitant.

Pour répondre à l'évolution de la notion de service public à travers l'histoire récente, dans une décision du 21 juin 1963 (Narcy, *Rec.* 401 ; *RD*, 1963, 1186, note Waline), le Conseil d'État énumère les critères du service public :

- satisfaction d'une mission d'intérêt général ;
- soumission au « droit de regard » et à « divers contrôles de tutelle » de l'administration qui vérifie les modalités d'accomplissement de cette mission (nomination des membres...) ;
- disposition de prérogatives de puissance publique, et donc soumission en totalité ou partiellement au droit administratif.

b) Les implications de la notion de service public

Tout service public, quelles que soient ses particularités juridiques, est soumis à trois règles fondamentales : l'évolution, la continuité, l'égalité.

Le principe d'évolution signifie que l'intérêt général n'est pas figé. Celui-ci peut disparaître, croître, changer la combinaison de ses facteurs de production pour améliorer les conditions de l'offre de service. Dans ce cadre, l'administration a le pouvoir de modifier unilatéralement les clauses du contrat la liant avec des fournisseurs, compte tenu des exigences de l'intérêt général. Concernant les usagers du service, ceux-ci n'ont « aucun droit au maintien du service ». L'administration, sous réserve du respect des dispositions réglementaires existantes, peut à tout moment modifier le statut du service ou même le supprimer s'il ne correspond plus à un besoin. Quant aux agents de l'administration, ils sont soumis à des règles statutaires qui, en théorie, permettent une mutabilité absolue ainsi que tout arrangement particulier. Cette règle devrait favoriser l'adaptation des fonctionnaires aux évolutions du service public dans le temps.

Le principe de continuité découle de l'intérêt général. La satisfaction du service ayant un caractère impérieux pour la population, rien ne doit faire obstacle à son fonctionnement continu. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la constitution de 1946, le droit de grève était interdit dans la fonction publique. Depuis, le droit de grève est soumis à un régime spécifique afin d'éviter tout usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public. Il existe, depuis la constitutionnalisation du droit de grève, un antagonisme certain entre ce dernier et le principe de continuité et, à l'occasion de chaque grand conflit social, revient l'idée d'imposer un service minimum au sein de l'ensemble des services publics.

Le principe d'égalité signifie qu'il ne peut y avoir, au sein d'un service public, de différenciation entre les catégories de personnes en rapport avec lui. Les agents sont soumis aux mêmes règles de recrutement et d'avancement. Aucun cocontractant ne peut être favorisé ou défavorisé. Les usagers sont fondés à exiger que le service fourni soit le même pour chacun d'eux. Cette dernière règle est tempérée par le fait qu'elle est fondée sur la situation des usagers par rapport au service. En conséquence, lorsque les situations sont différentes, les régimes juridiques peuvent être différents (usagers domestiques ou industriels, usagers des services sociaux...).

c) *Le service public et les collectivités territoriales*

Les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 disposent que les départements et les communes ont une compétence de principe pour créer, organiser et supprimer les services publics nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Ces compétences sont toutefois limitées par la spécialité des institutions locales et varient selon les domaines d'intervention. Certains domaines sont interdits, comme les activités illicites, les activités réservées à l'État (la défense nationale, par exemple) et les activités lucratives.

Pour ces dernières, le Conseil d'État a cependant tempéré cette interdiction lorsqu'elles « *constituent le complément normal et nécessaire de l'activité principale* ».

D'autres domaines sont incontestés lorsque « *la liberté du commerce et de l'industrie, comme la liberté de l'exercice des professions cessent d'être opposables aux interventions des collectivités publiques* » (A. Bernard, concl. sur S, 23 juin 1972, société La Plage de la forêt, RDP, 1972, 1259). Cela concerne, par exemple, les aspects de police, d'hygiène, de salubrité publique, de logement, des parcs de stationnement ou encore l'occupation du domaine public.

Enfin, il existe les domaines discutés que sont les activités réservées, en principe, à l'initiative privée. Malgré des textes conférant une compétence large aux collectivités locales en ces domaines, la jurisprudence, fondée sur les principes du libéralisme économique, est restrictive. De ce fait, les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises ayant un caractère commercial en services publics communaux que si, en raison « *de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention* ».

C'est en fait la carence de l'initiative privée, qu'elle soit quantitative ou qualitative, qui fonde, le cas échéant, l'intervention publique. Cette carence peut être analysée par le juge administratif de façon plus ou moins large. Si les entreprises à caractère commercial restent du ressort de l'initiative privée, le juge admet que les activités de loisirs et de services, notamment le conseil gratuit, soient d'initiative publique.

La loi du 2 mars 1982 relative à la décentralisation n'a pas modifié cette jurisprudence. Les articles 5, 48 et 66 de cette loi, concernant l'intervention économique, font expressément référence au respect de la liberté du commerce et de l'industrie. Dans ce cadre, concernant la délivrance du service, il est à noter avec les sénateurs Claude Jeannerot et Eric Doligé que « *globalement le service local a été amélioré* » par « *la recherche d'une meilleure adéquation des ressources aux besoins* » (management par objectif, définition de fiche de poste, identification des métiers) et un « *meilleur service rendu aux citoyens* ». (Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation « *Transferts de personnel de l'État vers les collectivités territoriales : un pari réussi, des perspectives financières tendues* » (n° 117, 2010-2011).

2. Le processus décisionnel de l'utilisateur du service public

Certains éléments dans la décision « d'achat » ou d'utilisation de biens ou de services publics présentent des points de convergence avec les ressorts de l'achat privé. Ces points de convergence sont notamment :

- l'achat ou le choix d'utilisation correspond à la satisfaction d'un besoin. Si la nature du besoin de service public n'est pas mercantile, elle doit obéir toutefois aux critères classiques de la motivation ;
- l'acheteur recherche une satisfaction maximale. Ainsi, l'acheteur public s'inscrit dans le modèle traditionnel de l'acheteur de biens et services distribués par le secteur privé. La nature juridique du service n'a pas d'effet sur le comportement de l'individu ;
- l'acte d'achat, d'utilisation, de recours à un service n'est pas un acte irréfléchi. Il respecte un processus de décision complexe. Ce processus est schématiquement le suivant :
 - * les besoins peuvent naître spontanément ; en ce sens, les études de marché, les réunions d'utilisateurs sont utiles pour les détecter ;
 - * l'utilisateur va pouvoir mettre certains services offerts par la collectivité en concurrence avec le secteur marchand (de plus en plus, les services offerts par le public trouvent leur corollaire dans le secteur marchand), ou, à tout le moins, comparer avec d'autres services du même type offerts par le privé. Il va recenser les informations qualitatives et quantitatives, se faire une image des services fournis en tant qu'utilisateur potentiel du service ;
 - * l'utilisateur potentiel peut, ensuite, entrer dans une phase d'évolution où il va hiérarchiser les possibilités, mesurer leur efficacité et évaluer leur degré de réponse à son problème ;
 - * la décision d'achat ou d'utilisation va enfin dépendre d'éléments objectifs tels que le prix, la qualité, la facilité d'utilisation... et d'éléments plus subjectifs comme les facteurs sociaux ;

* après la décision et l'utilisation vient le temps de l'évaluation où l'individu va mesurer son taux de satisfaction ou de mécontentement. Il est à noter que, dans les situations de monopole, il existe un risque d'aggravation du mécontentement plus grand que dans une situation normale d'utilisation, car l'individu se sent prisonnier de la bureaucratie.

Toutefois, l'utilisateur d'un bien ou d'un service public n'est pas un consommateur comme les autres.

Tout d'abord, l'idée selon laquelle la production publique est moins bien gérée que la production privée est tenace. Les critiques relatives à l'improductivité, au surcoût, aux tracasseries administratives sont fortes.

Ensuite, le client usager représente des caractères particuliers et a des exigences spécifiques liées à la vision qu'il a de la notion de service public. Lorsque l'on a comme finalité de servir le « bien public », on situe le niveau d'exigence très haut. Aussi, le décalage qui peut exister entre cette exigence et la réalité risque de susciter un mécontentement vif. Les utilisateurs doivent donc devenir les cibles privilégiées des collectivités locales afin de corriger le jugement antibureaucratique du plus grand nombre en favorisant l'adaptabilité des services, leur accessibilité, leur qualité.

Enfin, la production publique est le plus souvent une production de services. Il s'agit essentiellement de conseils, de renseignements, de réglementations, de services marchands et administratifs. Ces services sont offerts à l'ensemble des citoyens selon le principe de l'égalité devant le service public et leur accessibilité est un facteur clé de succès, sous réserve de réponses adéquates à des attentes spécifiques comme :

- le rapprochement des services des administrés ;
- une simplification des procédures ;
- l'adaptation des structures en termes de modernisation, d'horaires d'ouverture, de qualité d'accueil, de relations humaines.

Plus encore que l'État car plus proches du public, les collectivités locales ont intérêt à cerner leurs usagers clients afin de renforcer la satisfaction d'utilisation des services proposés. Il est à noter que l'usager paie les services publics soit directement aux guichets, soit indirectement par l'impôt, et, à ce titre, rien ne peut justifier un service imparfait.

3. Le design de service public

Les démarches d'innovation se développent dans le secteur public. Il s'agit, sous le concept du management par l'innovation, de s'adapter aux attentes nouvelles des usagers et optimiser l'offre de service public. Dans ce contexte et parmi les outils qui participent à cette notion (excellence opérationnelle, contrôle de gestion, bien-être au travail, évaluation...), les collectivités territoriales intègrent de plus en plus les techniques de design du service public qui visent à mettre l'usager et ses besoins au cœur des réflexions.

Le design de service public, qui apparaît il y a une dizaine d'années dans les plus grandes collectivités, est une technique d'action centrée sur l'usage d'un bien, d'un espace ou d'un service. Il s'agit ainsi de mettre l'usager interne ou externe au cœur de la réflexion afin de construire des services mieux adaptés à ses besoins. Pour cela, la technique de design prend comme point d'appui l'observation des pratiques puis s'attache à coconstruire des réponses avec les parties prenantes du service. La méthode repose sur trois grands principes :