



HAL
open science

La satisfaction des usagers des services publics locaux : une étude sur les 10 plus grandes villes françaises

Simon Porcher, Aziz Goumiri

► To cite this version:

Simon Porcher, Aziz Goumiri. La satisfaction des usagers des services publics locaux : une étude sur les 10 plus grandes villes françaises. 2019. halshs-02408525

HAL Id: halshs-02408525

<https://shs.hal.science/halshs-02408525>

Preprint submitted on 13 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La satisfaction des usagers des services publics locaux : une étude sur les 10 plus grandes villes françaises

Simon Porcher et Aziz Goumiri¹

Résumé : Cette note analyse la satisfaction des usagers des principaux services publics locaux – cantines scolaires, collecte des déchets, crèches, éclairage public, gestion de l’eau, propreté des rues et transports publics – dans les dix plus grandes villes françaises (Bordeaux, Lille, Lyon, Nantes, Nice, Marseille, Montpellier, Paris, Strasbourg et Toulouse) à partir d’un questionnaire administré à 100 individus représentatifs de chacune des villes (1000 individus au total). Les résultats montrent des écarts significatifs de satisfaction entre les villes. Ces écarts sont moins liés aux caractéristiques du répondant (catégorie socio-professionnelle, âge, genre, situation familiale, soutien aux Gilets jaunes) ou aux caractéristiques du service (mode de gestion) qu’au service rendu lui-même. Marseille et Paris sous-performent largement en termes de propreté des rues et de collecte des déchets par rapport aux autres villes.

1. Introduction

De plus en plus de gouvernements dans le monde sondent leurs citoyens afin d’évaluer leur niveau de satisfaction et de comprendre leur besoins (OCDE, 2017)². Depuis une trentaine d’années, on observe la mise en place de sondages et de « baromètres » visant à capturer le niveau de satisfaction des citoyens. Les exemples les plus connus sont l’Eurobaromètre européen, le *Common Measurement Tool* au Canada ou encore l’*International City/County Management Association* (ICMA) aux Etats-Unis. Ce phénomène a été accompagné par la mise en place de chartes de services publics visant à assurer un niveau élevé de qualité du service, notamment au Royaume-Uni (1991) ou en France (1992, 2019³), et de médiateurs des services publics dont l’objectif est également d’assurer un niveau de qualité élevée aux citoyens.

L’utilisation de questionnaire de satisfaction est un moyen pratique d’évaluer le ressenti des citoyens sur la qualité des services publics, et d’insister sur la satisfaction des usagers, plutôt que sur d’autres indicateurs de performance, comme le coût ou le prix. Outre le débat sur la qualité de la méthodologie

¹ Les auteurs remercient Marie-Eve Laporte et Ouidade Sabri pour leurs retours sur le questionnaire. Les erreurs ou omissions sont du fait des auteurs.

² OCDE, *Government at a glance 2017*, OECD Publishing, 2017.

³ Pour un résumé de la charte de 1992, voir <https://www.lesechos.fr/1992/03/la-charte-des-services-publics-les-fruits-de-la-modernisation-pour-les-usagers-922927>, et pour celle de 2019, voir http://itefa.unsa.org/IMG/pdf/circulaire_no_6094-sg_du_1er_juillet_2019creation_des_mfs_annexes_1-6_.pdf.

visant à capter la perception des citoyens⁴, il semble que les questions sur la perception des citoyens soient plutôt efficaces pour comprendre comment les citoyens évaluent les services publics⁵.

Dans ce contexte, la présente étude mesure la perception de la qualité des services publics dans 10 grandes villes françaises et tente d'expliquer les écarts de satisfaction des citoyens qui existent entre les différents services, mais aussi en fonction des caractéristiques des citoyens ou de la couleur politique du maire. L'étude se concentre sur les 10 villes françaises les plus peuplées – Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Bordeaux et Lille – pour lesquelles nous avons administré un questionnaire relatif à la satisfaction de six services publics locaux – cantines scolaires, crèches, gestion de l'eau, propreté des rues, collecte des déchets, transports publics et éclairage public. L'échantillonnage de 100 personnes par ville a été réalisé selon les données de l'INSEE en fonction de l'âge, du sexe, de la situation familiale et de la catégorie socio-professionnelle des sondés. Nous obtenons donc, pour chaque ville, un panel de répondants représentatifs de la population habitant la ville depuis au moins 1 an. Ce panel permet donc d'analyser la satisfaction des usagers au sein de chaque ville mais également de réaliser des comparaisons entre villes.

Les résultats de notre étude montrent que la satisfaction des usagers des services publics locaux a peu à voir avec les caractéristiques démographiques et sociales des répondants (sexe, situation familiale et catégorie socio-professionnelle). De plus, le mode de gestion des villes n'est pas associé à la satisfaction des résidents. Les niveaux de satisfaction semblent donc être expliqués par le niveau de qualité de service offert pour chaque service public, dans chaque ville.

2. Méthodologie

Afin de réaliser cette étude, nous avons interrogé 1500 personnes, âgées de plus de 16 ans, habitant depuis au moins 1 an dans les 10 plus peuplées villes de France. L'enquête a été réalisée entre le 15 Février et le 22 Mars 2019 jusqu'à avoir un panel représentatif de 100 individus par ville. L'échantillonnage a été réalisé par Creatests, une agence spécialisée dans les études de marché, en fonction de l'âge, du sexe, de la situation familiale et de la catégorie socio-professionnelle. Outre la fiche signalétique (âge, genre, situation familiale, catégorie socio-professionnelle et lieu de résidence), nous avons posé des questions sur (1) l'usage pour les transports publics, les cantines scolaires et les crèches, (2) la satisfaction et (3) l'efficacité pour l'ensemble des services, (4) le mode de gestion pour les cantines scolaires et les crèches et (5) le soutien au mouvement des gilets jaunes.

⁴ La mesure de la satisfaction des citoyens a plusieurs limites que nous évoquerons dans la méthodologie. Par exemple, il peut y avoir un écart entre leurs perceptions et la qualité réelle des services publics.

⁵ Van Ryzin, G., Immerwhar, S. and Altman, S. (2008) 'Measuring Street Cleanliness: A Comparison of New York City's Scorecard and Results from a Citizen Survey', *Public Administration Review* 68(2): 295-303.

Les questions relatives à l'usage du service public nous renseignent sur la pertinence de recueillir l'avis du sondé sur un service public en question. Si le sondé n'utilise pas un service public, alors il ne répond pas aux questions liées à la satisfaction de ce service. Par exemple, la question « *Êtes-vous usager des transports en commun ?* » détermine si les autres questions liées aux transports en communs seront posées. Pour certains services, nous n'avons pas posé la question filtre liée à l'usage car tout le monde les utilise (gestion de l'eau, propreté des rues, collecte des déchets et éclairage public). Notre souci était donc, contrairement à d'autres études, de ne sonder la satisfaction que des usagers du service public en question, afin d'éviter d'avoir le ressenti de citoyens qui n'utilisent pas le service mais qui ont néanmoins un avis sur sa qualité.

Les questions relatives à la satisfaction du service public renseignent simplement sur la satisfaction perçue du sondé vis-à-vis d'un service public. Par exemple, concernant l'éclairage public, nous avons posé la question « *Globalement, quel est votre degré de satisfaction vis-à-vis de l'éclairage public de votre ville ?* ». La même formulation a été utilisée pour tous les autres services publics de l'étude. Les individus notent leur degré de satisfaction sur une échelle de Likert qui va de très insatisfait à très satisfait.

Nous avons ensuite utilisé des questions relatives à l'efficacité perçue du service public. La question était : « *En vous fondant sur votre expérience et uniquement la vôtre, pensez-vous que l'on pourrait, sans diminuer la qualité du service, réaliser des économies importantes dans le budget alloué à l'éclairage public de votre ville ?* ». Cette formulation est la même que celle utilisée par le « Baromètre des services publics » de l'institut Paul Delouvrier⁶. Cette question mesure le rapport qualité-prix perçu du service public⁷.

Enfin, la dernière question est relative au type de gestion – gestion déléguée (souvent à un opérateur privé) ou régie publique - du service public. Ces questions n'ont été posées que pour les cantines scolaires et les crèches considérant car pour les autres services publics, le mode de gestion est imposé par la collectivité aux usagers, qui ne le connaissent pas forcément. Pour obtenir le mode de gestion des différents services publics de chaque ville, nous utilisons les données de l'édition 2019 de l'Atlas des modes de gestion des services publics locaux réalisé par l'Institut de la Gestion Déléguée⁸ (IGD). La base IGD décrit trois types de gestion : régie directe, gestion déléguée ou gestion combinée. Cette dernière fait référence à l'utilisation conjointe de deux modes de gestion dans la ville pour la gestion du service public. C'est par

⁶ «Les services publics vus par les Français et les usagers» – Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, Edition 2018. http://www.delouvrier.org/wp-content/uploads/2018/12/2_70Y160-Barom%C3%A8tre-Paul-Delouvrier-2018-Rapport-barom%C3%A9trique-VF-3.pptx.pdf

⁷ Notons qu'il existe d'autres critères de qualité du service public que nous ne prenons pas en compte ici, par exemple l'équité (l'égalité d'accès au service) ou la réactivité dans le traitement des demandes.

⁸ Atlas trouvable sur : <https://atlas.fondation-igd.org/>

exemple le cas lorsque des secteurs de la ville (des arrondissements par exemple) utilisent différents modes de gestion, une régie pour certains secteurs et des opérateurs privés pour d'autres.

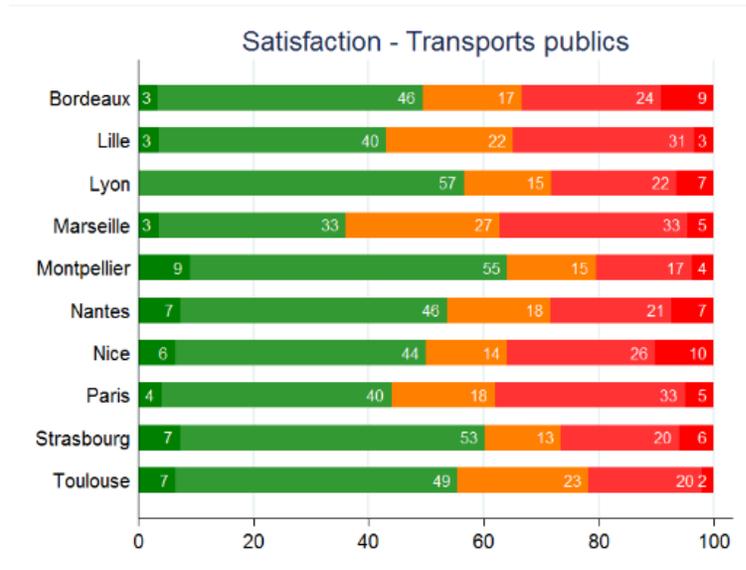
Notre étude ayant été réalisée dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes, nous avons ajouté une question relative à l'affinité vis-à-vis de ce mouvement. Nous voulions savoir si cette affinité pouvait être corrélée à la satisfaction ou à la perception de l'efficacité d'un ou plusieurs services publics. A la question « Soutenez-vous le mouvement des Gilets jaunes ? », les répondants pouvaient répondre « Je suis Gilet jaune », « Je ne suis pas Gilet jaune mais je les soutiens », « Je ne les soutiens pas » ou « Ne se prononce pas ».

Les réponses à nos questions sont déclaratives et font donc l'objet de multiples biais psychologiques. Les citoyens peuvent en effet être influencés par leur niveau de vie, les médias, leur expérience la plus récente, l'existence d'un contact ou non avec un agent public dans le service public, les informations qu'ils obtiennent de citoyens similaires, leurs expériences passées et leurs attentes, la confiance qu'ils ont dans leur gouvernement, leur idéologie ou la « sympathie » qu'ils éprouvent pour le service. Nous tentons de contourner ces biais dans la formulation des questions (« en vous basant sur votre expérience, et uniquement la vôtre ») et en s'adressant à des citoyens vivant depuis au moins un an dans la ville en étant usager des services publics sur lesquels ils sont interrogés.

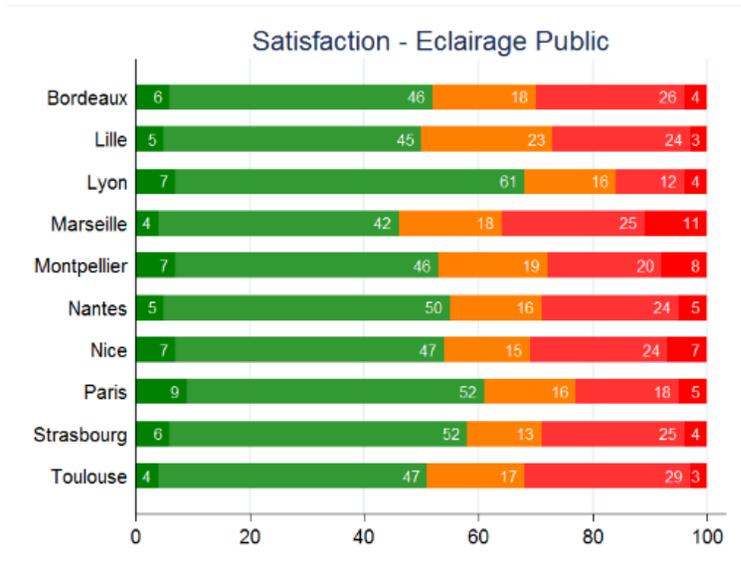
3. Résultats par service public

Les graphiques ci-dessous montrent la répartition des réponses aux questions liés à la satisfaction (graphique numérotés de 1.a. à 1.g). Pour la satisfaction, les réponses sont représentées de « très satisfait » en vert foncé à « très insatisfait » en rouge pour la satisfaction.

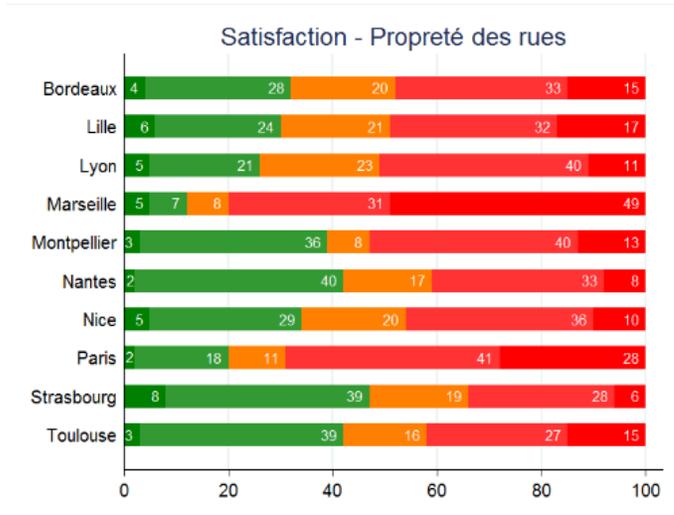
Graphique 1.a: satisfaction par ville pour les transports publics



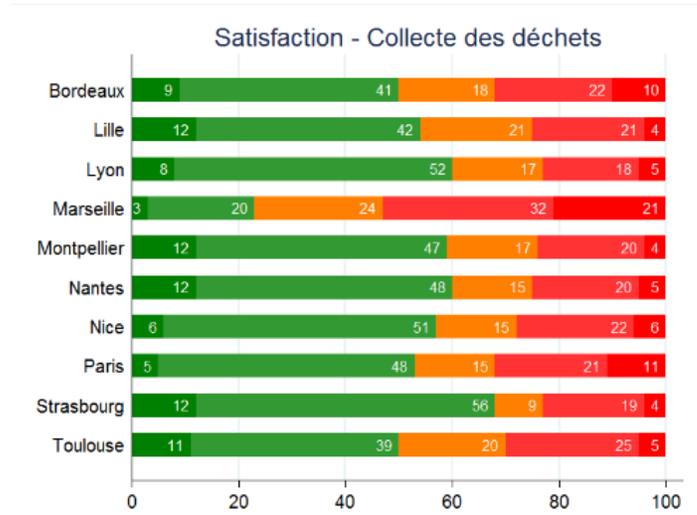
Graphique 1.b: satisfaction par ville pour l'éclairage public



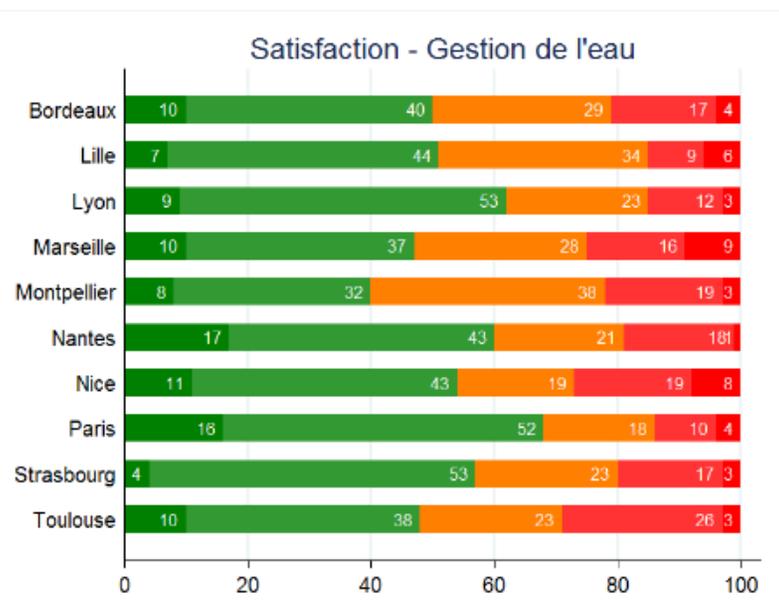
Graphique 1.c: satisfaction par ville pour la propreté des rues



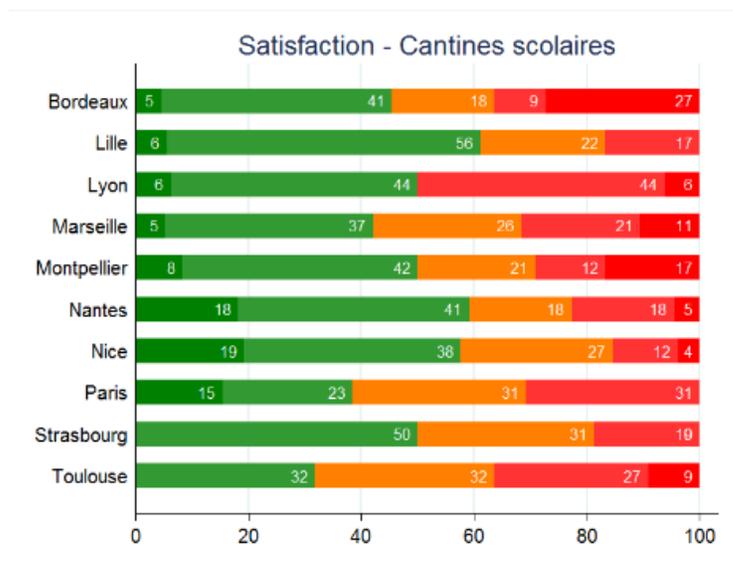
Graphique 1.d : satisfaction par ville pour la collecte des déchets



Graphique 1.e : satisfaction par ville pour la gestion de l'eau



Graphique 1.f : satisfaction par ville pour les cantines scolaires



Graphique 1.g : satisfaction par ville pour les crèches



3.1. Satisfaction par ville et par service public

Quelques faits importants peuvent être signalés. La plupart des services publics ont en moyenne un taux de satisfaction supérieur à 50% : 76% des répondants sont satisfaits des crèches (voir **graphique 1.g**), 55% des répondants sont satisfaits de l'éclairage public (voir **graphique 1.b**), 54% de la gestion de l'eau (voir **graphique 1.e**), 53% de la collecte des déchets (voir **graphique 1.d**), 51% des transports publics (voir **graphique 1.a**), mais seulement 49% des cantines scolaires (voir **graphique 1.f**) et 32% de la propreté des rues (voir **graphique 1.c**). La propreté des rues se distingue par un taux de satisfaction très faible : aucune ville n'a un taux de satisfaction supérieur à 50% ; au bas de l'échelle, Marseille et Paris ont des taux de satisfaction respectifs de 12 et 20% (voir **graphique 1.c**). Par ailleurs, on peut noter des taux de satisfaction très élevés pour certains services publics : 64% des Montpelliérains sont satisfaits des transports publics (voir **graphique 1.a**), 68% des Parisiens sont satisfaits de la gestion de l'eau à Paris (voir **graphique 1.e**). Les taux de satisfaction sont également de 68% à Strasbourg pour la collecte des déchets (voir **graphique 1.d**), et à Lyon pour l'éclairage public (voir **graphique 1.b**). Marseille fait figure d'exception en ayant les taux de satisfaction les plus bas pour quatre services publics : la propreté des rues (12%), la collecte des déchets (23%), les transports publics (36%) et l'éclairage public (46%).

Les résultats des tests Anova permettant de comparer la satisfaction moyenne des répondants de chaque ville ne montrent pas d'écarts significatifs, sauf pour la collecte des déchets, la propreté des rues et l'éclairage public. Pour la collecte des déchets, la satisfaction est significativement moins élevée à Marseille que dans l'ensemble des autres villes. Pour la propreté des rues, la satisfaction est significativement moins élevée à Marseille que dans l'ensemble des autres villes à l'exception de Paris. Paris est significativement moins bien évaluée sur la propreté des rues que Montpellier, Nantes, Nice, Strasbourg et Toulouse. A Lyon, l'éclairage public est significativement mieux évalué qu'à Marseille. Cela montre que la satisfaction des services publics varie surtout pour la collecte des déchets et la propreté des rues, en particulier par rapport à Marseille et Paris.

3.2. Efficience perçue des services publics locaux

Afin d'être synthétique, les graphiques relatifs à l'efficience ne sont pas intégrés à la note mais sont présentés dans les annexes accessibles sur <https://www.chaire-eppp.org/policy-papers/>. Concernant l'efficience perçue, plusieurs points peuvent être relevés. La collecte des déchets et la propreté des rues entraînent des réponses mitigées : on retrouve quasiment le même nombre de répondants qui pensent que l'on peut réaliser des économies avec une qualité de service équivalente et que l'on ne peut pas, à l'inverse, réaliser des économies. L'éclairage public et la gestion de l'eau sont globalement perçus comme étant gérée de façon inefficente : respectivement 78% et 70% des répondants qui se prononcent estiment

que des économies importantes peuvent être réalisées dans ces domaines sans diminuer la qualité du service. Si l'on regarde l'ensemble des répondants, pour toutes les villes, la plus grande partie des sondés estime que l'on pourrait améliorer l'efficacité du service public. On constate aussi que la perception d'efficacité est peu corrélée à la satisfaction. Le coefficient de corrélation entre le fait de répondre que l'on peut réaliser des économies à qualité égale et la satisfaction est proche de 0. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'on est satisfait d'un service, que l'on pense qu'il ne peut pas réaliser de gains d'efficacité.

3.3. Satisfaction selon les caractéristiques des répondants

Les caractéristiques des répondants peuvent expliquer en partie les écarts de satisfaction. Les tests Anova permettent de capturer les écarts de satisfaction selon le genre, la situation familiale et la catégorie socio-professionnelle. Le coefficient de corrélation de Pearson permet de mesurer l'association entre l'âge et la satisfaction.

Après analyse, aucun des critères n'est systématiquement associés à la satisfaction des usagers des services publics locaux. L'âge est négativement mais peu corrélé à la satisfaction de chacun des services publics. Le genre n'est pas associé à des différences de satisfaction, sauf dans le cas des transports publics où les femmes sont en moyenne plus satisfaites que les hommes. La situation familiale n'est pas reliée à la satisfaction, peu importe le service public considéré. La catégorie socio-professionnelle n'est pas non plus associée à un niveau de satisfaction plus élevée, sauf pour la gestion de l'eau. Pour ce service public, les inactifs sont significativement plus satisfaits que les autres catégories.

3.4. Satisfaction selon le mode de gestion

Une question connexe est de savoir si les citoyens sont plus satisfaits lorsque la gestion des services publics est déléguée (le plus souvent à un opérateur privé) ou lorsqu'elle est assurée directement par la collectivité (en régie). Peu d'études relient la satisfaction des citoyens à l'utilisation d'un opérateur privé⁹. Il y a trois types de gestion des services selon l'IGD : la gestion directe, la gestion déléguée et la gestion

⁹ La question de la satisfaction perçue des citoyens pour les services gérés en public et en privé est fondamentale et est relativement peu étudiée. Bouckaert et Van de Walle (2003) notent que les études – souvent non académiques - réalisées au niveau national ne montrent pas un avantage du privé sur le public (Van de Walle, S. & Geert Bouckaert, Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality, in: International Journal of Public Administration, Vol. 29, 8-9, pp.891-913). Marvel (2016) réalise une série d'expérimentations afin d'évaluer la perception des citoyens des services postaux publics américains, en comparaison de services privés comme FedEx, et montre que les citoyens associent automatiquement et inconsciemment le service public à l'inefficacité et au manque de flexibilité (Marvel, J.D., Unconscious Bias in Citizens' Evaluations of Public Sector Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 26, Issue 1, January 2016).

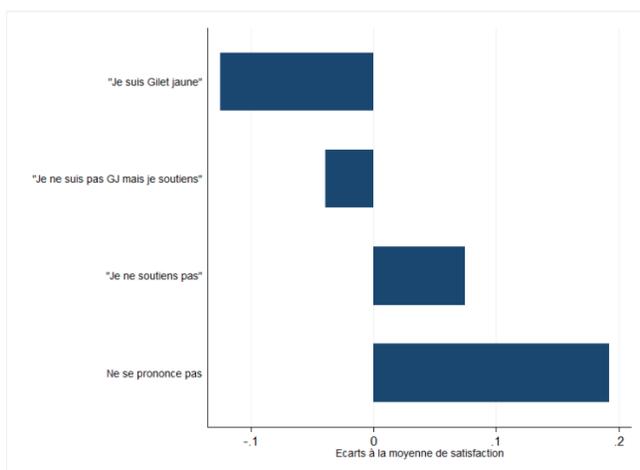
mixte (un mélange de gestion déléguée et de gestion directe). Pour les crèches et les cantines scolaires, les répondants répondent soit « gestion publique » ou « gestion privée ».

Les graphiques relatifs à cette question sont également présentés dans les annexes de la note accessibles sur <https://www.chaire-eppp.org/policy-papers>. Les services en gestion déléguée sont en moyenne moins bien évalués que les services en gestion directe. La gestion mixte est en moyenne moins appréciée que les deux autres modes de gestion. La réalisation de tests Anova permettant de tester la significativité de la différence de satisfaction entre modes de gestion montre des écarts de moyenne significatifs uniquement pour la collecte des déchets. Dans le cas précis de la collecte des déchets, la gestion directe n'est pas associée à une plus grande satisfaction que la gestion déléguée. En revanche, la gestion mixte est significativement associée à une moins bonne satisfaction que les deux autres modes de gestion. Dans les villes de l'échantillon, il n'y a donc en général pas de différences significatives de satisfaction des usagers selon que la gestion soit déléguée, directe ou mixte.

3.5. Un effet « Gilets jaunes » ?

Le mouvement des Gilets jaunes est apparu en novembre 2018 en réaction, entre autres, à une augmentation des taxes sur les carburants. Le mouvement, rassemblé autour des ronds-points, a évoqué plusieurs problèmes liés aux conditions socio-économiques de la population. Nous avons voulu savoir si le fait de soutenir le mouvement ou d'y participer pouvait être corrélé à la satisfaction des services publics locaux. Pour cela, nous créons un indicateur de satisfaction globale qui est la moyenne des réponses aux différentes questions sur la satisfaction des services publics.

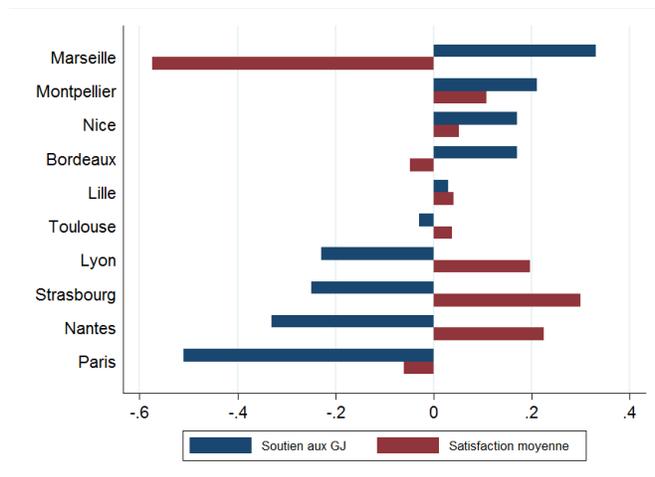
Graphique 2 : Satisfaction moyenne selon le soutien au mouvement des Gilets Jaunes



Le **graphique 2** montre les écarts à la moyenne pour la satisfaction globale des répondants selon leur réponse à la question sur le soutien au mouvement des Gilets jaunes. La moyenne est représentée par le 0

sur les abscisses. Les résultats montrent que le soutien au mouvement des Gilets jaunes est généralement associé à un niveau de satisfaction globale des services publics inférieur à la moyenne. Par exemple, les personnes se déclarant Gilet jaune ont une satisfaction globale inférieure de 0,1 écart-type à la moyenne. En revanche, les individus qui ne soutiennent pas le mouvement ou refusent de se prononcer à la question ont une satisfaction supérieure à la moyenne.

Graphique 3 : Soutien aux Gilets jaunes et satisfaction moyenne, par ville



Il est intéressant de regarder ces mêmes écarts à la moyenne de satisfaction selon la ville. Le **graphique 3** montre les écarts à la moyenne pour la satisfaction des services publics (en rouge) et le soutien aux Gilets jaunes (en bleu). On peut distinguer quatre cas de figures : les villes où le soutien aux Gilets Jaunes est au-dessus de la moyenne et la satisfaction en-dessous (Marseille et Bordeaux), celles où le soutien aux Gilets jaunes et la satisfaction sont au-dessus de la moyenne (Montpellier, Nice et Lille), celles où la satisfaction est au-dessus de la moyenne et le soutien aux Gilets jaunes en-dessous (Toulouse, Lyon, Strasbourg et Nantes) et Paris où la satisfaction et le soutien aux Gilets jaunes sont en-dessous de la moyenne. Les cas de Marseille et Paris sont globalement atypiques, Marseille étant caractérisées par une satisfaction globale en dessous de ce que l'on peut observer dans les autres métropoles et Paris ayant le plus faible soutien au mouvement des Gilets jaunes.

Notons encore une fois que le test Anova ne montre pas des écarts significatifs selon le soutien, sauf entre ceux qui répondent « Je ne suis pas Gilet jaune mais je les soutiens » et ceux qui ne se prononcent pas. Le soutien aux Gilets jaunes n'est donc pas une variable qui pourrait expliquer en soi les écarts de satisfaction entre usagers.

4. Conclusion

Notre étude porte à la fois sur la satisfaction et la perception d'efficacité des résidents des grandes villes. L'objectif était de relier la satisfaction aux caractéristiques des répondants, comme la situation familiale ou la catégorie socio-professionnelle, et des services publics, comme le mode de gestion. L'absence ou la faible relation entre, d'une part, les caractéristiques des répondants et des services, et, d'autre part, la satisfaction des citoyens montre que la satisfaction des usagers dépend *in fine* essentiellement de la qualité du service aux usagers. Il appartient à chaque ville la responsabilité de la qualité de son service, et il apparaît que certaines villes et certains services publics satisfont mieux leurs usagers que d'autres. Il est évidemment possible que les enjeux auxquels chaque ville est confrontée soient différents, rendant par conséquent une bonne qualité de service plus difficile à atteindre. Cette étude permet d'informer les acteurs locaux et les citoyens des niveaux de satisfaction des usagers sur différents services publics.

Les auteurs de la note :

Simon Porcher
Maître de conférences HDR
IAE Paris
Directeur adjoint chaire EPPP
porcher.iae@univ-paris1.fr

Aziz Goumiri
Ingénieur de recherche
IAE Paris
goumiri.iae@univ-paris1.fr