

Université libre de Bruxelles

Solvay Business School

Public Management Programme (PuMP)

2004

**Elaboration de lignes directrices pour les enquêtes de
satisfaction des utilisateurs des services publics**

Françoise Herbiet

Juin 2004

Je tiens à exprimer mes remerciements aux membres du Cabinet de la Ministre fédérale de la Fonction publique et de la direction générale Organisation du Service public fédéral Personnel & Organisation, et en particulier à Madame Baudine et Messieurs Brébois et Smeets pour leur accueil, leur disponibilité et leur ouverture à l'échange d'idées.

Je souhaite associer à ces remerciements l'ensemble des personnes impliquées dans le Public Management Programme, avec une pensée spécifique pour Madame Blomme et Messieurs Matthijs et Bastin.

Je tiens également à remercier Henri Bogaert, Commissaire au Plan, et mes collègues du Bureau fédéral du Plan pour leur compréhension et leur soutien pendant une formation qui m'a tenue éloignée de mes responsabilités premières.

Table des matières

Introduction	p. 4
Chapitre 1 Le contexte	p. 5
Section 1.1 Le cadre de travail	
Section 1.2 Le champ d'étude	
Section 1.3 Le contexte socio-historique	
Chapitre 2 La critique théorique	p. 11
Section 2.1 Affaiblir la puissance publique	
Section 2.2 Masquer un manque de courage	
Section 2.3 Céder à la démagogie	
Section 2.4 Tromper les citoyens	
Section 2.5 Faire fi de l'honnêteté intellectuelle	
Section 2.6 Ignorer les spécificités de l'action publique	
Section 2.7 Gaspiller les ressources	
Chapitre 3 Etude de cas	p. 16
Chapitre 4 Recommandations	p. 21
Références	p. 23

Introduction

Mesurer le degré de satisfaction des citoyens est un souhait déjà ancien mais dont la mise en œuvre a été partielle et disparate. Notre projet est de contribuer à l'élaboration d'un canevas générique de baromètre de la satisfaction des utilisateurs qui puisse servir de base pour une mesure auprès de tous les services publics et selon une méthodologie harmonisée.

Les avantages d'une telle approche sont les suivants :

- Faciliter le développement d'un instrument de mesure de la satisfaction pour tous les services publics;
- Garantir la qualité de cet instrument;
- Assurer la transparence de la méthodologie;
- Permettre la comparaison entre services publics;
- Offrir une stabilité dans le temps pour mesurer correctement l'évolution de la satisfaction.

Pour aboutir à l'élaboration de recommandations en matière de mesure de la satisfaction des utilisateurs des services publics, nous avons adopté une triple approche, conceptuelle, illustrative et comparative. L'approche conceptuelle s'est intéressée aux principes mêmes qui sous-tendent les enquêtes de satisfaction dans les services publics. Ici, nous avons pris une posture de contre-jour, en jouant à l'avocat du diable. Nous avons identifié les critiques de principe à l'encontre des mesures de satisfaction et nous y répondons tout en cherchant à en extraire les leçons. L'approche illustrative a consisté en l'étude de trois cas, trois enquêtes réalisées récemment dans le secteur public belge. Il s'agit de l'ONEm, de l'administration de la Région wallonne et de la STIB. L'approche comparative a été classiquement de découvrir ce qui a déjà été réalisé en la matière à l'étranger ou au sein d'institutions spécialisées. Les travaux réalisés au Canada, aux Pays-Bas et à l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) sont particulièrement intéressants. Toutefois, le présent rapport n'abordera pas cette troisième approche, qui se poursuit au-delà de la date de remise du rapport. Nous avons résolument tourné le dos à toute velléité d'exhaustivité et cela pour les trois approches, ayant opté pour une démarche plus intuitive.

Notre travail est structuré de la manière suivante. Le chapitre 1 est consacré au contexte de notre travail. Le chapitre 2 dissèque les risques conceptuels inhérents à une enquête auprès des utilisateurs de services publics. Le chapitre 3 offre une analyse comparative de 3 enquêtes menées en Belgique au travers d'une grille commune. Le chapitre 4 formule des recommandations relatives au contenu et à la méthodologie des enquêtes de satisfaction dans les services publics.

Chapitre 1. Le contexte

Trois dimensions du contexte dans lequel le présent rapport a été élaboré méritent d'être précisées. La première est le contexte institutionnel, à savoir celui d'un stage dans le cadre du programme PuMP de formation pour fonctionnaires. La deuxième porte sur le champ d'investigation, à savoir a priori l'ensemble des services publics fédéraux belges. La troisième est celle du contexte historique. L'intérêt actuel pour les enquêtes de satisfaction découle d'une évolution historique qu'il est intéressant de synthétiser.

Section 1.1. Le cadre du travail

Le présent travail a été réalisé dans le cadre de la formation « Public Management Programme » organisé par la Solvay Business School, de l'Université libre de Bruxelles, pour les pouvoirs publics fédéraux. Cette formation comporte un stage, stage qui donne lieu à la rédaction d'un rapport.

Le thème retenu pour le stage est la mesure de la satisfaction des utilisateurs. Il a été réalisé au cabinet du ministre de la Fonction publique et au service public fédéral Personnel et Organisation, en abrégé le SPF P&O. Le maître de stage fut Ben Smeets, directeur de la division Organisation. Le stage a duré 30 jours ouvrables étalés sur une période de 3 mois. Toutefois, pour des raisons logistiques, le stage ne s'est pas déroulé in situ, au siège du cabinet ou du SPF P&O, mais cette distance a été compensée par des contacts très réguliers, tant avec le cabinet qu'avec le SPF P&O.

Le **SPF P&O** s'est fixé les objectifs stratégiques suivants :

1. La responsabilisation de la ligne dans le domaine du people management ;
2. L'opérationnalisation du SPF P&O et des services d'encadrement P&O ;
3. La professionnalisation de la fonction P&O au sein de l'administration fédérale et le développement de la **convivialité à l'égard de l'utilisateur** ;
4. La planification, la mise en œuvre et la surveillance d'une politique de développement et de gestion des compétences de l'autorité fédérale en tant qu'organisation et de ses collaborateurs ;
5. Le développement, l'introduction et la surveillance de la politique de rémunération en vue de pouvoir attirer et conserver, pour toutes les fonctions et à tous les niveaux, des collaborateurs motivés et compétents ;
6. L'initiation d'un certain nombre de processus et de systèmes en vue d'atteindre l'engagement maximal de tous les collaborateurs ;
7. L'élaboration de l'expertise nécessaire en matière de développement de l'organisation et de gestion du changement en vue de réaliser les objectifs de la réforme de l'administration fédérale.

L'objectif 3 de manière ciblée et l'objectif 7 de manière plus large font du SPF P&O un acteur clef dans la réflexion sur les enquêtes de satisfaction des utilisateurs et dans leur développement, avec un processus d'accumulation d'expertise qui ne se limite pas aux seuls services publics fédéraux belges. Dès lors le SPF P&O était le lieu central approprié pour le stage, et plus précisément la direction générale Organisation.

Au sein du SPF P&O, il existe une **direction générale (DG) Organisation**, qui a pour mission principale le perfectionnement permanent de la politique de

l'organisation pour l'administration fédérale. Les objectifs de la DG Organisation sont :

1. Contribuer à un contexte professionnel responsabilisant, **orienté vers le client**, attentif à la qualité, à l'efficacité et à l'efficience et dans lequel la gestion du changement est centrale, dans une optique d'amélioration continue ;
2. Développer des réglementations simples, efficaces et adéquates en adéquation avec les réalités socio-économiques actuelles en s'intégrant dans une politique moderne et dynamique de gestion des ressources humaines ;
3. Aider les services publics fédéraux à s'inscrire dans une culture d'entreprise où les connaissances nécessaires pour agir avec compétence sont rendues disponibles et facilement accessibles, où le partage d'expertise dépasse les cloisonnements organisationnels et disciplinaires, où les nouvelles technologies sont mises à profit pour favoriser efficience, adaptabilité et ouverture.

Au sein de SPF P&O, la DG Organisation est le centre de compétence pour les enquêtes sur la satisfaction des utilisateurs. C'est là où se trouve l'expertise méthodologique, où s'accumule l'expérience pratique et où s'organise l'échange de bonnes pratiques, tout en respectant l'autonomie de chaque SPF.

Section 1.2. Le champ d'étude

A priori, tous les domaines de l'action publique sont redevables d'un service de qualité à l'encontre des citoyens, ne serait ce que parce que ce sont ces derniers qui, au travers de leurs impôts, les financent. Les enquêtes de satisfaction doivent dès lors concerner tous les services publics. Par conséquent, les recommandations qui concluent le présent rapport doivent être les plus générales et la méthodologie doit être englobante.

Toutefois, certains services publics ne sont pas en contact régulier avec la population au sens large. La coopération au développement, par exemple, est un domaine avec peu d'utilisateurs fréquents en Belgique. Dans ce cas, une enquête de satisfaction n'aurait guère de sens. Donc, il ne faut pas imposer à tous les services de mener des enquêtes.

On pourrait rêver d'une enquête commune à tous les services publics qui serait réalisée à intervalle régulier, par exemple tous les 5 ans. Ceci aurait des avantages :

- **Economies d'échelle** : mener une seule enquête permet de réduire le coût de constitution des échantillons et de prise de contact avec les sondés.
- **Neutralité** des questions : avoir une enquête commune empêche de biaiser les questions dans telle ou telle direction (voir chapitre 2).
- **Population** non limitée aux seuls utilisateurs et donc information donnée par les non-utilisateurs sur le pourquoi de la non utilisation; ce n'est pas pertinent de savoir qu'un non agriculteur ne s'adresse pas aux services régionaux de l'agriculture mais il est intéressant de savoir pourquoi Monsieur Dupont n'est pas utilisateur des transports en commun de sa région.
- **Comparabilité** des réponses : poser la question de la satisfaction au même moment à une même personne à propos de tous les services publics permet un classement, certes subjectif, entre services, ce qui offre un enseignement intéressant et peut enclencher une dynamique d'émulation positive.

Toutefois, cela poserait également des difficultés.

- D'abord, l'enquête serait extrêmement **lourde**. Même s'il y a des économies d'échelle, le coût en une fois serait élevé, ce qui pourrait conduire d'aucuns à suggérer d'en faire l'économie au profit d'autres priorités. La lourdeur pourrait aussi être mal ressentie par l'utilisateur, obligé de consacrer en une fois un temps considérable à cette enquête.
- Ensuite, les **ressources** nécessaires pour mener une telle enquête ne sont peut-être pas disponibles en quantité suffisante. On ne peut envisager une capacité d'enquête qui serait mobilisée une année sur cinq et inactive les quatre années suivantes.
- Enfin, une enquête globale manquerait de **flexibilité** :
 - *Périodicité* : on peut penser qu'il est souhaitable de différencier la périodicité des enquêtes. Un service qui connaît des mutations fréquentes, telles les sociétés de transport en commun (changement dans les horaires, les fréquences, le matériel, les attentes des utilisateurs) n'a pas les mêmes besoins de périodicité qu'un service stable, tel les Affaires étrangères.
 - *Contenu* : Une enquête globale ne permettrait pas de poser des questions détaillées propres à un service particulier ; or ces questions spécifiques sont importantes, notamment parce qu'elles permettent d'aiguiller l'interprétation des réponses générales quant à la satisfaction globale que l'utilisateur a d'un service public.
 - *Public* : une enquête globale serait adressée à toute la population ; il y aurait un grand nombre de questions et donc de réponses non réellement pertinentes. Il est plus intéressant de savoir ce qu'un chômeur pense des services de placement que d'avoir sur le même sujet l'avis d'un retraité; en outre, la taille de l'échantillon devrait être énorme pour avoir une représentativité de chacune des populations concernées par un service public particulier. Pour avoir 1000 réponses d'agriculteurs à propos des services en la matière, et en supposant qu'il y a 2% d'agriculteurs, il faudrait interroger 50.000 personnes !

Il semble dès lors préférable d'opter pour des enquêtes spécifiques, souples et légères, mais qui ont en commun un certain nombre de caractéristiques pour en garantir la qualité et une certaine comparabilité. L'idée serait d'avoir une méthodologie commune et un tronc commun de questions mais aussi d'autoriser des questions spécifiques pour chaque service.

Pour des raisons liées à l'organisation institutionnelle de la Belgique, il importe de préciser que le champ d'investigation de prédestination pour un rapport organisé dans le cadre d'une formation pour fonctionnaires fédéraux est l'ensemble des services publics fédéraux. Bien entendu, il est important de tirer parti de ce qui existe pour la problématique étudiée à d'autres niveaux de pouvoir, ce que nous avons d'ailleurs fait dans les études de cas (chapitre 3) et l'ambition peut être nourrie de contribuer à un effort général de réflexion qui puisse, en retour, aussi inspirer ces autres niveaux de pouvoir.

Section 1.3. Le contexte socio-historique

Il est difficile d'isoler les facteurs qui ont conduit au développement des enquêtes de satisfaction des utilisateurs publics. Inexistantes il y a encore vingt ans, elles sont aujourd'hui mises en avant par les hommes politiques et les gestionnaires publics et

semblent répondre à une large attente des citoyens qui veulent pouvoir faire entendre leur voix.

L'ambition pourrait être de retracer le fil précis du développement des enquêtes mais cela exigerait un travail académique de longue haleine, dépassant le cadre du présent rapport. Nous avons dès lors adopté une approche pointilliste, mettant en exergue quelques facteurs structurels et événements clef ayant selon nous contribué à cette nouvelle pratique publique.

Parmi les facteurs structurels pouvant expliquer l'émergence de la pratique des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs de services publics, nous avons identifié ceux qui suivent :

- **Déclin de la soumission à l'autorité** : avec la démocratisation de la société, le citoyen n'accepte plus la soumission simple à l'autorité, qu'elle soit parentale, hiérarchique ou publique. Le rapport entre le citoyen et l'Etat a évolué. Le citoyen n'accepte plus une décision non motivée, il n'accepte plus des délais déraisonnables, il n'accepte plus d'être traité « comme du bétail ».
- **Généralisation des sondages** : impossible d'ouvrir un journal ou un magazine aujourd'hui sans tomber sur un sondage ou l'écho d'un sondage. On demande aux citoyens son avis sur tout à tout bout de champ, même dans des domaines où une certaine connaissance préalable est a priori requise pour exprimer un avis qui ne soit pas celui du café du commerce, qu'il s'agisse des organisme génétiquement modifiés ou de la taxation des mouvements de capitaux. Il n'est dès lors pas étonnant que des rédactions songent à demander aux citoyens ce qu'ils pensent des services publics !
- **Mimétisme avec le marketing privé** : depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le marketing a connu un essor formidable dans la gestion des entreprises. Le client est roi et il faut répondre à tous ses desiderata. S'il souhaite tel gadget électronique pour équiper sa voiture, même si la fiabilité n'en est pas garantie, aucun constructeur n'hésitera à monter ce gadget. Avant de lancer un produit à grande échelle ou même de décider un nom de marque, on procède à une enquête auprès du public. Cette pratique de consulter les utilisateurs a déteint sur le secteur public.
- **Décalage avec le secteur privé** : la pression concurrentielle a fait que le citoyen a souvent reçu, en tant que consommateurs, c'est-à-dire d'utilisateurs des services privés, un traitement de meilleure qualité : pensons au confort des voitures ou aux fruits et légumes de tous pays et de toutes saisons offerts par les supermarchés.¹ Les citoyens s'habituent au confort, aux égards, à la rapidité du service et par comparaison développent de nouvelles exigences à l'encontre des services publics. Or ceux-ci, par manque de pression concurrentielle ou de moyens financiers, n'ont pas toujours amélioré la qualité de leur service ou n'ont pas mis l'accent sur les mêmes priorités. Si l'hôpital n'offre pas une salle d'attente en urgence avec sièges confortables, plantes, décoration, distributeur d'eau et musique d'ambiance, cela peut être pour différentes raisons : pénurie de moyens, priorités différentes moins visibles (et donc moins commerciales) ou insouciance. La comparaison avec le secteur privé peut aussi porter sur le comportement des personnes avec lesquelles l'utilisateur est en contact. La pression concurrentielle

¹ D'ailleurs, quand la qualité diminue, comme cela semble être le cas avec les agences bancaires, les utilisateurs ne plaignent !

force parfois l'hypocrisie, voire pousse au mensonge (« Mon poisson est plus frais »), mais aussi invite à l'amabilité, là où il y a absence de sanction commerciale dans les services publics. Le commissariat de police ne perd pas d'argent si un client, mal reçu, décide de ne plus venir ! Le décalage croissant entre service public et service privé a conduit à un certain mécontentement, dont la perception a poussé à l'organisation d'enquêtes de satisfaction.

- **Augmentation de la pression fiscale** : le citoyen a vu la pression fiscale augmenter significativement au fil des décennies, sans avoir la perception d'une hausse proportionnelle des services rendus par l'Etat, notamment parce qu'il n'a pas conscience du volume des dépenses sociales : une autoroute est plus tangible que le financement d'actes médicaux de pointe ; le citoyen estime que la contrepartie de prélèvements élevés est à tout le moins un droit d'expression quant à l'efficacité de l'affectation de ceux-ci.
- **Gouvernance publique** : au fil des décennies, le contrôle du pouvoir politique sur l'administration semble s'être renforcé. En même temps, et il y a peut-être un lien de cause à effet, la pratique des hommes politiques semble aussi avoir évolué, avec une tendance à se poser en ombudsman plus qu'en défenseur de l'intérêt général. En caricaturant une vue extrême, le chef d'administration d'antan savait quelle était l'utilisation optimale des deniers publics et organisait ses services en conséquence, sans se soucier de ce qu'en pensaient les utilisateurs. Aujourd'hui, le même chef d'administration est sous le contrôle direct de l'homme politique qui pour gagner – ou garder – les faveurs d'une corporation spécifique impose au premier de se mettre à l'écoute des utilisateurs, quand bien même ces derniers n'auraient pas conscience des enjeux globaux. On peut trouver que les locaux du commissariat sont peu agréables mais est-ce la priorité ? Pour contrebalancer cette vue extrême, il faut ajouter qu'à l'opposé on pouvait avoir des responsables d'administration déconnectés des utilisateurs, ce que la pratique politique actuelle ne rend plus possible.

Le changement dans la gouvernance publique peut avoir contribué au développement des enquêtes de satisfaction à un autre titre. Pour justifier un changement organisationnel, un décideur organise une consultation pour valider la thèse de dysfonctionnements justifiant une réforme que l'on ose pas imposer sans cette préparation des esprits. Le chapitre 2 reviendra sur les questions de gouvernance publique.

Parmi les événements significatifs de l'histoire récente de la société belge, nous souhaitons en mettre six en exergue :

- **Les travaux inutiles** : l'opinion publique a été profondément marquée par la révélation à la télévision du gaspillage des deniers publics en matière de travaux d'infrastructure. Cela a débordé en une mise en question de l'efficacité des services publics.
- **Le dimanche noir de 1991** : la progression de l'extrême droite, qui ne sait malheureusement pas limitée à un dimanche d'automne 1991, se nourrit de différents facteurs mais il est à nos yeux patent que la pratique publique joue un rôle déterminant. Ceci recouvre le comportement personnel d'hommes politiques qui s'enrichissent, qui ne respectent pas les lois, qui accordent et s'accordent des passe-droits, mais aussi les dysfonctionnements des services publics.
- **La Charte de l'utilisateur des services publics de 1992** : la Charte de l'utilisateur, datée du 4 décembre 1992 (MB 22 janvier 1993), avec pour principes généraux « transparence », « souplesse » et « protection juridique », a été le « Je

vous ai compris » des hommes politiques belges.² Elle marqua la reconnaissance d'un nouvel état d'esprit, selon lequel l'utilisateur des services publics a des droits, et ce faisant, accepta le constat que le traitement réservé aux utilisateurs n'était pas celui auquel, en tant que citoyens et incidemment de contribuables, ils pouvaient prétendre.

- **La marche blanche de 1996** : la marche blanche marqua l'éclosion de la notion même de *citoyen*, un citoyen qui s'exprime en direct, sans le truchement des organisations, politiques, syndicales ou autres, qui le représentaient ou étaient censées le représenter auparavant. Il faut donc le consulter en direct.
- **Copernic** : la réforme en profondeur de l'organisation des services publics fédéraux que recouvre l'opération Copernic a parfois été ramenée à la seule revalorisation, significative, des fonctions dirigeantes. C'est évidemment beaucoup réducteur alors que c'est l'efficience des services publics qui est l'enjeu. Or, qui dit efficience dit optimisation dans l'usage des moyens pour rencontrer les besoins, besoins que les enquêtes de satisfactions peuvent aider à révéler.
- **Kafka** : en parallèle avec la réforme organisationnelle de l'administration, la nécessité de la simplification administrative a aussi émergé, avec l'Agence à la Simplification administrative et la référence, en auto-dérision, à Kafka. Le volet Kafka sur la « logique administrative » complète le volet « organisation interne » de Copernic pour chercher à mieux répondre à ce que mesurent les enquêtes de satisfaction des utilisateurs des services publics.

² L'analyse est ici centrée sur la Belgique mais les tendances de fond dépassent notre pays, comme en témoignent les initiatives prises à la même époque sur le même thème de la charte des utilisateurs par d'autres pays européens : *The Citizen's Charter* au Royaume-Uni en 1991, L'Observatoire pour la qualité des services publics en Espagne en 1992, *La Charte des services publics de la France* en France en 1992, la Charte de qualité des services publics au Portugal en 1993.

Chapitre 2. La critique théorique

Aujourd'hui, mener des enquêtes de satisfaction apparaît normal, voire indispensable. Pourtant, le principe même de mener des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs des services publics soulève des objections fondamentales. Il convient de les prendre en considération. Ceci n'est ni l'intention malade du schizophrène qui chercherait à miner la crédibilité de son propre travail ni l'intention perverse du manipulateur qui chercherait à couper l'herbe sous le pied du lecteur critique mais simplement une approche créative pour relativiser la portée potentielle des enquêtes de satisfaction des utilisateurs de services publics et simultanément obtenir des enseignements qui serviront à l'élaboration des recommandations pour ces enquêtes.

Les deux premières critiques sont de principe. Il n'est pas possible d'y répondre, autrement qu'en rappelant qu'on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs, c'est-à-dire que les inconvénients des enquêtes sont plus que compensés par leurs avantages. Les cinq autres critiques sont d'une autre nature, qui tient davantage aux modalités des enquêtes de satisfaction et peuvent donc être rencontrées en établissant un « code de conduite » pour les enquêtes.

Section 2.1. Affaiblir la puissance publique

Pour d'aucuns, interroger en direct les utilisateurs est faire aveu de faiblesse. L'homme politique n'est-il pas le représentant de la nation ? S'il la représente, il sait ce que les citoyens attendent. Dès lors, non seulement il ne serait nul besoin de mener une enquête qui montrerait que l'homme politique, qui est en amont de l'administration, est déconnecté des citoyens mais les enquêtes de satisfaction participeraient à un affaiblissement de l'autorité morale des pouvoirs publics.

Il n'y a pas à proprement parler de réponse mais, pour nous, l'élu de la nation a beau en être le représentant, il ne sait pas tout sur les préférences et des opinions de l'ensemble de la population. Il ne faudrait pas être prisonnier de l'image qui voudrait que, parce que représentant de la nation, l'homme politique serait omniscient. L'heure n'est de toute façon plus à l'homme politique sur son piédestal, de telle sorte que l'on ne pourrait accuser les enquêtes de satisfaction de l'avoir forcé à en descendre.

Section 2.2. Masquer un manque de courage

Les dysfonctionnements sont souvent connus mais le courage pour s'y atteler fait parfois défaut. C'est vrai dans de nombreuses circonstances. Pensons à ces entreprises, publiques ou privées, qui savent très bien quels sont les points faibles et quels sont les remèdes, mais qui font appel à des consultants externes coûteux pour élaborer un plan de restructuration. L'enquête de satisfaction fournit alors à l'homme politique ou au responsable d'administration le rapport qu'il agitera comme aiguillon du changement ou comme paratonnerre si le vent de l'opinion publique tourne.

Dans le même ordre d'idée, l'homme politique peut chercher à s'appuyer sur l'opinion publique pour ne pas mettre en œuvre une réforme qu'il sait nécessaire mais dont la nécessité n'est pas encore perçue par la population. Au lieu de s'investir dans

la conviction et de prendre le risque de déplaire, il s'abrite derrière une enquête qui justifiera son inaction.

Les enquêtes de satisfaction des utilisateurs des services publics peuvent donc être « instrumentalisées » par l'homme politique qui n'ose faire face à ses responsabilités.

Section 2.3. Céder à la démagogie

La mode est certainement à l'individu roi. La télévision de la télé-réalité nous abreuve d'émissions centrées sur le citoyen, qui doit survivre sur une île inhospitalière, traire une vache, apprendre à chanter ou révéler tel ou tel aspect de sa personnalité. Journaux et magazines regorgent de sondages, comme si l'on voulait en toute chose coller à l'opinion dominante ... alors que la défense de l'intérêt général n'est peut-être pas la défense des intérêts de la majorité. La puissance publique se doit parfois de défendre les minorités. De l'écoute de la vox populi à la dictature de l'opinion dominante, il y a un continuum difficile à maîtriser. Que faire si à une question en matière environnementale la majorité des citoyens donnaient une réponse qui conduirait à concentrer les nuisances sur un groupe particulier ? Ne pas suivre la réponse donnerait l'impression de se moquer des citoyens, la suivre peut aller à l'encontre de la vraie démocratie.

Pour nous, la réponse est simple. Consulter le citoyen n'équivaut pas à concéder le pouvoir à la majorité, ne revient pas à gouverner à coup de référendums. Une enquête de satisfaction doit avoir les caractéristiques suivantes :

- Etre accompagnée d'un message qui précise et donc limite la portée de l'enquête ;
- Etre formulée de telle manière qu'elle n'ouvre pas la porte à la confusion sur le contrôle politique de la décision publique.

Section 2.4. Tromper les citoyens

Le danger existe que certaines enquêtes servent d'autres buts que celui de réellement contribuer à l'amélioration des services publics. Qu'il est populaire de faire croire que l'on se met à l'écoute des citoyens ! Que les hommes politiques affectionnent l'attention des médias au moment du lancement d'une enquête ou de la divulgation des premiers résultats (toujours plus médiatisés que la publication des résultats complets et circonstanciés). Qu'il est facile de gagner du temps, face à un problème délicat, en annonçant une consultation populaire ! Qu'il est aisé d'élaborer un questionnaire qui tourne à l'hagiographie du commanditaire, du genre « Etes-vous satisfait de la distribution gratuite de tel produit » ou « Etes-vous satisfait de la diminution de tel impôt ».

Pour nous, la réponse est double. Pour éviter l'arbitraire des consultations ad hoc en fonction d'un agenda particulier, il faut :

- inscrire les enquêtes de satisfaction dans un cadre structuré; l'articulation entre enquête et plan stratégique doit être claire ;
- décrire les objectifs poursuivis par l'enquête ;
- élaborer un cahier des charges avec une présentation des objectifs poursuivis et une grille de lecture prédéterminée des résultats ;

- associer des spécialistes indépendants à la confection de l'enquête et à l'analyse des résultats, spécialistes qui doivent être ceux du SPF P&O et éventuellement des externes (académiques ou société de consultance) ;
- empêcher toute interférence directe ou indirecte entre l'homme politique et l'enquête au-delà de la définition du cahier des charges de l'enquête ;
- confier l'organisation et le dépouillement de l'enquête au SPF P&O ou, en y associant le SPF P&O, à une société privée.

Pour éviter l'illusion que l'on consulte le citoyen mais en ignorant les résultats de la consultation, ce qui serait non seulement un gaspillage mais une source de frustration pour le citoyen, il faut garantir que la consultation sera utile, c'est-à-dire garantir que les leçons en seront tirées, et de manière correcte. Les consultations doivent donc être d'une portée modeste. Ceci est toutefois réducteur. Ainsi, une question plus large du genre « abandonneriez-vous les navettes en voiture au profit des transports en commun si la vitesse commerciale de ces derniers était augmentée de 50% » peut être intéressante à poser mais il faut alors l'accompagner d'un avertissement comme quoi cela ne pourrait se faire que dans une optique de long terme et moyennant des arbitrages financiers. Pour éviter illusion et frustration, il faut :

- contrôler les attentes que la consultation suscite au travers d'un message sans ambiguïté ;
- limiter les questions à ce qui porte sur un champ où les réponses pourront être effectivement prises en compte à court ou moyen terme et sans exiger un arbitrage, notamment budgétaire, difficile ou, à défaut, signaler les contraintes de réalisme qui peuvent empêcher une mise en œuvre rapide ;
- assurer la transparence des résultats et de leur interprétation pour donner un feedback rapide aux citoyens ;
- adopter un programme d'action basé sur les enseignements de l'enquête, en particulier sur la manière de remédier aux principales carences ou justifier pourquoi il n'est pas possible de remédier à ces carences.

L'alternative de la justification est nécessaire pour couvrir les cas où les demandes des utilisateurs, en dépit de la recommandations susmentionnée de se cantonner pour l'essentiel à des questions portant sur ce qu'il est réaliste de considérer, auraient un coût excessif par rapport à d'autres affectations des ressources publiques ou seraient matériellement impossibles.

Section 2.5. Faire fi de l'honnêteté intellectuelle

La société ne se gouverne pas à coups de référendums car un référendum ne peut jamais refléter correctement la complexité d'une problématique ni être évalué de manière indépendante. Prenons l'exemple du référendum organisé dans certains pays de l'Union sur le Traité de Maastricht, comme ce fut le cas en France. Un Européen convaincu aurait pu voter pour car c'était un pas dans la bonne direction ou contre parce que le pas était trop timide, sachant qu'un accord sur Maastricht empêcherait pour des années toute progression significative de l'intégration européenne. De même, un socialiste qui aurait voulu contre Maastricht ne l'a peut-être pas fait car ne voulant pas affaiblir le Président Mitterand, à l'origine du référendum, et l'électeur de droite qui aurait voulu voter pour ne l'a peut-être pas fait pour ne pas transformer le référendum en plébiscite pro-Mitterand.

Imaginons une question d'une société de transport en commun demandant à ses utilisateurs s'ils sont satisfaits de l'offre le week-end. Cette question est intellectuellement inepte. En effet, d'où viendrait le financement d'une amélioration de l'offre le week-end ? Quel est le « coût d'opportunité », selon le jargon des économistes ? De la réduction de quel autre service ? De l'augmentation de quels tarifs ? De quelle augmentation des impôts pour accroître la subvention publique ? De quelle diminution d'autres dépenses publiques pour pouvoir accroître ladite subvention ? Outre le financement, que sait-on des conséquences de l'augmentation de l'offre sur l'environnement ? Une augmentation de l'offre induirait-elle une diminution des transports en voiture ou uniquement plus de déplacements ? Nul besoin de développer davantage l'illustration, il est clair qu'une question dans une enquête de satisfaction ne peut refléter l'ensemble des choix qui sont en cause.

En outre, ni le choix même des questions, ni leur formulation ne peuvent jamais être totalement neutres. Sans parler de la population concernée. Si l'on enquête sur les utilisateurs, on ignore le pourquoi de la non utilisation.

Les recommandations à formuler sont donc les suivantes :

- faire des enquêtes une composante normale de la conduite d'un service public, indépendamment de considérations politiques ;
- concevoir les enquêtes comme un outil modeste de gestion; il ne faut pas en faire la clef de voûte de l'action publique ;
- assortir les questions d'un avertissement selon lequel le « coût d'opportunité » est ignoré.

Section 2.6. Ignorer les spécificités de l'action publique

Les enquêtes de satisfaction des utilisateurs des services publics peuvent être vues comme un mimétisme de mauvais aloi par rapport aux entreprises privées. Ces dernières disposent d'enquêtes marketing mais aussi et d'abord de leur chiffre d'affaire comme indicateur de la satisfaction de leurs clients. Les pouvoirs publics, le plus souvent en situation de monopole, ne disposent pas d'un tel étalon et dès lors chercheraient à y substituer des enquêtes de satisfaction.

Le reproche de mimétisme est aussi celui de ses hommes politiques et responsables d'administration qui veulent se donner des airs de « grand patron » privé et pour lesquels les enquêtes de satisfaction auraient les vertus de faire moderne et de faire « comme dans le privé ».

Il ne faut évidemment pas confondre secteur public et secteur privé. L'objectif de celui qui construit une route n'est pas d'avoir le plus d'utilisateurs ou la couche d'asphalte la plus fine. L'intérêt général ne se ramène en rien à l'intérêt privé. Une administration n'a ni client ni consommateur ! Cette différence ne doit toutefois pas conduire à condamner les enquêtes de satisfaction mais il faut que les enquêtes soient conçues d'une manière qui tienne compte des spécificités de l'action publique.

Section 2.7. Gaspiller des ressources

Organiser des enquêtes de satisfaction est coûteux et mobilise des ressources qui auraient pu être utilisées à autre chose.

Etant donné ce coût, il est important de :

- mesurer le coût attendu des enquêtes ;
- veiller à limiter le coût des enquêtes ; toute question est toujours bonne à poser mais il faut veiller à prévenir une inflation des coûts ; il faut donc oser un arbitrage dans les questions ; le recours au SPF P&O est vraisemblablement nettement moins onéreux que la consultance privée ;
- communiquer le coût des enquêtes.

*
* *

Comme indiqué à l'entame de ce chapitre, certaines objections sont purement de principe, auquel cas il est impossible d'y répondre, mais la plupart tiennent à la pratique des enquêtes. La réponse consiste alors à fixer des normes de qualité et à déterminer des procédures pour s'assurer de leur respect. Nous avons indiqué normes et procédures recommandées et les reprendrons dans le chapitre 4, qui synthétise nos recommandations en matière d'enquête de satisfaction dans les services publics.

Pour nous, un certain pragmatisme doit prévaloir. Les avantages qu'il y a à mener des enquêtes de satisfaction dans les services publics font plus que compenser, à nos yeux, les problèmes de principe, à condition que les risques de dérive politique, de légèreté scientifique ou de flambée des coûts soient sévèrement contrôlés au travers des recommandations en question. Nous sommes conscient que la mise en pratique de ces recommandations générales peut être difficile, voire se heurter à des oppositions.

Chapitre 3. Etude de cas

Après l'approche conceptuelle, nous avons adopté une approche illustrative, par étude de cas. Nous avons retenu trois enquêtes de satisfaction récentes menées par des autorités publiques ou parapubliques belges. Elles émanent de l'Office national de l'Emploi (ONEm), de l'administration de la Région wallonne et la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles (STIB). Pour l'ONEm, nous nous sommes concentré sur l'enquête Consulto, sachant qu'il existe une enquête complémentaire dite Consulto+.

Au lieu de présenter ces études successivement et de manière littéraire, nous avons préféré élaborer une grille d'analyse commune et présenter les trois enquêtes de manière synthétique en regard de chacun des paramètres de cette grille.

Nous ne nous intéresserons pas aux résultats de ces différentes enquêtes.

	ONEm	Région wallonne	STIB
Type d'organisme	Sécurité sociale (fédéral)	Administration (régional)	Entreprise publique (régional)
1. Finalité de l'enquête			
Objectif principal de l'enquête	Dans le contrat d'administration, l'ONEm s'engage à développer une méthodologie en vue de mesurer la satisfaction des utilisateurs	« Etablir une première mesure de la satisfaction des usagers de l'administration wallonne »	Evolution de l'appréciation, ou degré de satisfaction, des clients de la STIB (« Baromètre »)
Objectif complémentaire / ponctuel	Mieux faire connaître le champ d'activité de l'ONEm	Suivi de la mise en place de l'obligation de donner au citoyen un accusé de réception dans les dix jours de sa demande	Non spécifié
Intégration dans plan stratégique	Depuis 2002, Consulto est intégré dans le processus annuel des services	?	Le Baromètre est prévu dans le contrat qui lie la STIB à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC)
Fréquence	Annuelle	Des enquêtes ultérieures sont annoncées pour mesurer l'évolution du degré de satisfaction ; la périodicité sera annuelle ou bisannuelle	Initialement semestrielle (pour saisir une dimension saisonnière), mais 3 dernières études en oct. 2000, oct. 2002 et oct. 2003

2. Contenu	ONEm	Région wallonne	STIB
Choix du champ d'étude	Accueil et qualité de l'information dans les bureaux de chômage (étude Consulto+ non prise en compte)	Sélection des services et des thèmes sur la base de la fréquence des demandes des utilisateurs	Utilisateurs de l'ensemble des lignes de la STIB
Impression générale	Oui : Quelle est votre satisfaction en général ?	Oui : Avez-vous le sentiment que l'administration wallonne est efficace ?	Non (uniquement un classement des critères de qualité des services de la STIB)
Qualité du service	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> - Questions générales sur confort, temps de parcours, fréquence, sécurité, prix, offre en soirée - Questions spécifiques sur le dernier déplacement (fréquence, retard, propreté, ...) - Questions sur les dysfonctionnements récents possibles (agression, panne, ...)
Information	<ul style="list-style-type: none"> - Réponses reçues aux questions - Clarté des explications - Disponibilité et qualité de l'information écrite 	<ul style="list-style-type: none"> - A qui s'adresser - Précision de l'information fournie - Adéquation entre information et besoins 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualité de l'information (horaire, agences commerciales, pannes, ...)
Accueil	<ul style="list-style-type: none"> - Qualité du personnel (amabilité, compétence, temps consacré, temps d'attente) - Infrastructure et aménagement (discretion, ordre, propreté, aménagement, heures d'ouverture, système d'attente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Accessibilité (heures d'ouverture, modalités d'accès, etc) 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilité d'achat du titre de transport - Accueil dans les agences commerciales (personnel, temps d'attente, qualité de la réponse, propreté) - Attitude du personnel de contrôle
Traitement administratif	Non	<ul style="list-style-type: none"> - Complexité des formulaires - Délai de réponse - Motivation de la décision - Information sur l'agent en charge du traitement - Accusé de réception si pas de réponse immédiate 	Non
Espace libre pour suggestions	Oui	Oui	Non
Autres	<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des activités de l'ONEm - Support Internet 		<ul style="list-style-type: none"> - Sentiment de sécurité
Info sur sondés	Sexe, âge, statut, niveau d'étude, fréquence des visites, objet de la visite, accès à Internet	Sexe, tranche d'âge	<ul style="list-style-type: none"> - sexe, âge, commune, nationalité, activité prof., autres moyens de locomotion disponibles - profil d'utilisateur (fréquence, type de titre de transport, qui paie, etc.)

3. Méthodologie	ONEm	Région wallonne	STIB
Population	Personnes s'adressant au bureau de chômage	Les administrés ayant introduit un dossier clôturé au cours des 12 derniers mois	Utilisateurs des transports en commun (car formulaire distribué dans les véhicules de la STIB)
Taille de l'échantillon	2282	1792, avec 1003 réponses valides et complètes (solde : refus et personnes qui n'ont pu être contactées)	10.000 questionnaires distribués, 2007 réponses
Caractéristiques de l'échantillon	54% chômeurs, 36% travailleurs, 3% employeurs, 1% étudiants, 1% stage d'attente, autres 6%	47% de particuliers, 53% de professionnels	78,5% des répondants habitent la RBC
Participation obligatoire / libre (avec ou sans incitation)	Libre	Participation volontaire, sans incitation (pas de cadeau, de tombola, ...)	Participation volontaire, avec cadeau pour les 2000 premières réponses
Sélection de l'échantillon	Effectuée au hasard par les enquêteurs	Par tirage aléatoire dans chacune des 12 administrations sélectionnées	Pas de contrôle
Type de question (ouvert/fermé)	Questions fermées (très insatisfait – insatisfait – neutre – satisfait - très satisfait) sauf l'une ou l'autre ouverte pour suggestions	Questions fermées, avec 4 réponses possibles : très (satisfait / clair / facile / adéquat / etc), plutôt (...), plutôt pas (...), pas du tout (...) et une question ouverte pour remarques / commentaires / suggestions	Questions fermées binaire (oui/non) et question fermées avec 5 réponses possibles (tout à fait satisfait, satisfait, ni satisfait, ni insatisfait, insatisfait, tout à fait insatisfait)
« Sans avis » autorisé	Oui	Non	Oui
Agrégation des résultats		Pour les soldes nets, moyenne arithmétique avec poids respectifs de 1 (très satisfaits), 0,5 (plutôt satisfait), -0,5 (plutôt pas satisfait), -1 (pas du tout satisfait)	Pour les déplacements multimodes, agrégation négative (ex. : si déplacement avec métro et bus et l'un « sale » et l'autre « propre », la réponse est considérée comme « sale » Traitement ad hoc des neutres et sans réponses, parfois exclus du dénominateur dans les indices de satisfaction, parfois inclus
Niveau de résultats		Résultats donnés par question pour l'ensemble de l'administration et pour chacune des 12 administrations sélectionnées et score synthétique global par administration	Pas d'indicateur synthétique
Croisement des résultats	Oui, partiel	Non	Oui, partiel
Longueur	19 questions ; 10 minutes (?)	8 questions (2 pages) ; 5 minutes	7 pages ; 20 minutes (?)
Collecte : tél., interview, formulaire à remplir	Interview dans les bureaux	Téléphone, avec courrier préalable pour informer les sondés	Formulaire écrit à renvoyer

4. Infos complémentaires	ONEm	Région wallonne	STIB
Transparence	- Résultats communiqués dans le rapport annuel - Disponibilité du questionnaire et des résultats pour des tiers	- Résultats présentés dans un article de la revue « Tendances économiques » - Disponibilité du questionnaire et des résultats pour des tiers	- Disponibilité du questionnaire et des résultats pour des tiers
Date première enquête	2000	2004	1996
Qui a élaboré l'enquête ?	Ipsos, puis ONEM	Institut wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS)	
Qui a effectué l'enquête ?	Ipsos, puis ONEM	TNS Dimarso	Tractebel
Qui a traité les données ?	Ipsos, puis ONEM	IWEPS	Tractebel
Qui est propriétaire du questionnaire ?	ONEM	IWEPS	
Qui est propriétaire des résultats ?	ONEM	Gouvernement wallon	
Coût estimé	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Support IT (Access, Excel)	Excel	Excel	

L'analyse comparative de ces trois enquêtes appelle quelques commentaires particuliers :

- Importance de la flexibilité : l'enquête peut être ajustée pour traiter un point ponctuel particulier, la fréquence peut varier mais surtout le contenu diffère selon le service public.
- La population des enquêtes est toujours formée des utilisateurs, ce qui biaise positivement les résultats.
- Le niveau global de satisfaction peut ne pas être mesuré car l'interprétation de la réponse est difficile.
- Les questions sont de préférence fermées, pour faciliter la tâche du sondé et de celui qui doit dépouiller les résultats, même si une question ouverte est a priori plus fine et si laisser un espace de suggestions et commentaires permet une expression plus libre et plus riche d'enseignements.
- Poser des questions sur le profil du sondé permet de veiller à la représentativité de l'échantillon et de croiser les résultats mais cela doit être utilisé avec précaution pour ne pas apparaître comme intrusif.
- On peut ne pas autoriser les réponses neutres pour forcer à prendre position.
- Calculer des indices agrégés par service ou par paramètre peut paraître réducteur mais en même temps livre des informations instructives ; le critère d'agrégation, forcément arbitraire, doit être transparent.
- La communication des résultats doit être la plus détaillée possible.
- Il faut une adéquation entre temps de réponse, support (écrit ou oral).
- Une incitation peut être envisagée pour les questionnaires les plus lourds mais on s'éloigne de l'idée du citoyen qui s'exprime (on n'est pas payé pour aller voter !).

Chapitre 4. Recommandations

Au fil des pages de ce rapide travail, des recommandations ont émergé. Les voici reprises sous forme synthétique.

- Impliquer tous les services publics dans la mesure de la satisfaction de leurs utilisateurs, en montrant que les avantages d'une telle mesure et les garanties de qualité qui l'accompagnent l'emportent sur les réticences de principes.
- Concevoir un canevas d'enquête de satisfaction pour tous les services publics pour :
 - garantir la qualité de l'un instrument de mesure ;
 - assurer la transparence de la méthodologie ;
 - permettre la comparaison entre services publics ;
 - offrir la stabilité nécessaire pour mesurer correctement l'évolution de la satisfaction.
- Privilégier la flexibilité dans les enquêtes, en terme ni de qualité, ni de méthodologie mais de contenu, de public et de périodicité
- Informer le sondé et, au-delà, tous les citoyens, sur le pourquoi de l'enquête, sur sa portée, sur la méthode et sur l'accès aux résultats
- Inscrire les enquêtes de satisfaction dans un cadre structuré; l'articulation entre enquête et plan stratégique doit être claire
- Décrire au préalable les objectifs poursuivis par l'enquête et élaborer un cahier des charges avec une présentation des objectifs poursuivis et une grille de lecture prédéterminée des résultats
- Associer des spécialistes indépendants à la confection de l'enquête et à l'analyse des résultats, spécialistes qui doivent être ceux du SPF P&O et éventuellement des externes (académiques ou société de consultance)
- Empêcher toute interférence directe ou indirecte entre l'homme politique et l'enquête au-delà de la définition du cahier des charges de l'enquête
- Confier l'organisation et le dépouillement de l'enquête au SPF P&O ou, en y associant le SPF P&O, à une société privée.
- Contrôler les attentes que la consultation suscite au travers d'un message sans ambiguïté
- Limiter les questions à ce qui porte sur un champ où les réponses pourront être effectivement prises en compte à court ou moyen terme et sans exiger un arbitrage, notamment budgétaire, difficile ou, à défaut, signaler les contraintes de réalisme qui peuvent empêcher une mise en œuvre rapide

- Assurer la transparence des résultats et de leur interprétation pour donner un feedback rapide aux citoyens
- Adopter un programme d'action basé sur les enseignements de l'enquête, en particulier sur la manière de remédier aux principales carences ou justifier pourquoi il n'est pas possible de remédier à ces carences
- Faire des enquêtes une composante normale de la conduite d'un service public, indépendamment de considérations politiques
- Concevoir les enquêtes comme un outil modeste de gestion; il ne faut pas en faire la clef de voûte de l'action publique
- Assortir les questions d'un avertissement selon lequel le « coût d'opportunité » est ignoré
- Eviter le piège du mimétisme par rapport à une enquête marketing du secteur privé
- Mesurer le coût attendu des enquêtes
- Veiller à limiter le coût des enquêtes, en limitant les questions et en utilisant l'expertise du SPF P&O
- Communiquer le coût des enquêtes
- Privilégier les questions fermées
- Poser des questions sur le profil du sondé
- Elaborer des indicateurs agrégés
- Communiquer les résultats de la manière la plus complète, la plus rapide et la moins onéreuse possible

Références

Berckx, P. (1993), De bestuurlijke vernieuwing en het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, vol. 48, #5, mei, pp. 275-288.

De Groote, S. (2004), PUMP, Kwaliteit in de overheid Canada

De Vil, G. et C. Kegels (2002), Les charges administratives en Belgique pour l'année 2000, Bruxelles, Bureau fédéral du Plan, janvier, mimeo.

Dupuy, F. (1998), *Le client et la bureaucratie*, Paris, Dunod, 178 p.

InAxis (2003), Meten is weten. Een inventariserend onderzoek, Den Haag, InAxisReeks, #1, 96 p.

Institut des services axés sur les citoyens (2001), Comment mener des sondages auprès de nos clients. Guide méthodologique, Toronto, 93 p.

Institut des services axés sur les citoyens (2003a), Outil de mesures communes. OMC Guide d'utilisation, Toronto, mimeo.

Institut des services axés sur les citoyens (2003b), Outil de mesures communes. OMC Banque de questions, Toronto, mimeo.

Jacob, S. et F. Varone (2003), *Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*, Gent, Academia Press, 243 p.

Kampen, J.K., B. Maddens, G. Bouckaert en S. Van de Walle (2002), Meten en operationaliseren van de concepten tevredenheid met en vertrouwen in de overheid binnen de context van survey onderzoek, Derde Rapport « Burgergericht Besturen : Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid », Leuven, Instituut voor de Overheid, KUL, januari, mimeo.

Kampen, J.K. en S. Van de Walle (2004), Burgergericht Besturen : Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid. Beleidsaanbevelingen, Leuven, Instituut voor de Overheid, KUL, maart, mimeo.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), Metameten. Klant- en medewerkertevredenheidsonderzoek als basis voor het echte werk, Den Haag, InAxis, 120 p.

OCDE (2001), *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, 291 p.

OCDE (2002), *Des citoyens partenaires. Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, 126 p.

OECD (2004), Public Sector Modernisation : Modernising Public Employment, Paris, Policy Brief, July.

Secrétariat du Conseil du trésor du Canada (2001), Guide pratique pour l'Initiative d'amélioration des services, Ottawa, Conseil du Trésor, mars, mimeo.

Staes, P. et J.-J. Legrand (1998), *La charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Labor, 154 p.

Trosa, S. (1999), *Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle*, Paris, Editions de l'Organisation, 351 p.

Vanderkelen, Fr. (2004), Enquête sur la satisfaction des usagers de l'administration wallonne, *Tendances économiques*, #26, mai, pp. 94-120.

Van de Walle, S., J.K. Kampen, G. Bouckaert en B. Maddens (2003), Stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten, Zesde Rapport « Burgergericht Besturen : Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid », Leuven, Instituut voor de Overheid, KUL, juni, mimeo.