La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition

The application of total quality to public service : a difficult challenge

Gilles Barouch

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2297>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 mars 2010

Pagination : 109-128

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Gilles Barouch, « La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/2 | 2010, document 27, mis en ligne le 15 mars 2012, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2297>

LA MISE EN ŒUVRE DE DÉMARCHES QUALITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS : UNE DIFFICILE TRANSITION

Gilles BAROUCH¹

Résumé	<p>Les démarches d'amélioration de la qualité du service public occupent désormais une place centrale dans les politiques de modernisation des services publics.</p> <p>Cet article propose une analyse des origines, du développement, des contenus et des résultats des principales démarches dans ce domaine. Il esquisse une analyse transversale des démarches qualité actuelles évaluées à l'aune des principes du management de la qualité.</p>
Mots clés	<p>Qualité, performance, démarche qualité, services publics, management de la qualité</p>
Abstract	<p>Quality management plays a central part in the modernization of public services in France.</p> <p>This articles aims at analyzing the origins, the evolution, the contents and the results of the main quality programs.</p> <p>It analyses the quality programs as compared to the principles of quality management.</p>
Key Words	<p>Quality, performance, quality management, public services. Quality management</p>

¹ Professeur HDR à BEM (Bordeaux Management School), responsable académique de l'Institut Supérieur du Management par la Qualité, consultant en modernisation des services publics et démarches qualité.

Introduction

Les démarches d'amélioration de la qualité du service public ont pris ces vingt-cinq dernières années des formes variées (cercles de qualité, engagements de service, chartes qualité, certifications, programmes d'amélioration des performances, Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques...). Elles occupent désormais une place centrale dans les politiques de modernisation des services publics.

Après avoir rappelé les principes du management de la qualité, afin de lever certains malentendus qui entourent cette approche, notre article cherche donc à établir un état des lieux du développement des démarches qualité dans le secteur public, sans prétention à l'exhaustivité.

Puis la question de l'adéquation du management de la qualité au service public sera abordée au travers des critiques les plus significatives qui lui sont adressées.

Enfin, une esquisse d'analyse transversale portant sur les avancées et les difficultés des démarches qualité du service public sera proposée. Elle conduit à évaluer les pratiques observées à la lumière des principes du management de la qualité.

Le développement des démarches qualité et leur contribution spécifique

Le développement des démarches qualité marque le passage progressif du service public d'une logique de moyens à une logique de résultat.

Cette évolution a été influencée par un ensemble de facteurs qui conduisent à remettre en cause les modes de faire traditionnels, principalement :

- Les résultats macroéconomiques défavorables se sont accumulés depuis 30 ans : faible taux de croissance, taux de chômage relativement élevé, déficits importants de la sécurité sociale et des finances publiques, endettement de la France. Ceci dans un contexte où l'intégration de la France dans la zone euro en 1999 et l'obligation consécutive de limiter le déficit budgétaire à 3% allaient renforcer la contrainte de maîtriser les dépenses publiques.

- La persistance de problèmes restés sans solution malgré l'injection croissante de moyens (Marseille, 2008).

- Les comparaisons européennes défavorables s'agissant des performances des services publics français alors que les dépenses publiques (53,5% du PIB en 2008) sont parmi les plus élevées d'Europe (Marseille, 2008).

Pour améliorer l'efficacité administrative et réduire les dépenses, les gouvernants successifs ont dû progressivement s'affranchir de l'équation simplificatrice « moyens égalent résultats », s'interroger aux résultats de l'action publique et donc chercher à les identifier, à les mesurer et à les améliorer.

Or comment mesurer les résultats finaux d'un service public et quelle méthode choisir pour les améliorer sur la durée ? Le management de la qualité va devenir progressivement une des références dans ce domaine.

Les principes du management de la qualité

Les fondements du management de la qualité ont été posés par Edwards Deming vers le début des années 1940 (Deming, 2002). Deming, ingénieur statisticien américain, observait que les produits défectueux avaient en grande majorité pour origine des *défauts d'organisation* et non la *faute* de l'ouvrier, comme on le pensait généralement à l'époque.

Or seuls les dirigeants sont habilités à modifier une organisation. La démarche d'amélioration de la qualité, dont il établit alors les principes, ne peut donc réussir sans l'engagement des dirigeants au plus haut niveau. Les résultats décevants des formations organisées par Deming à l'Université de Stanford auprès de cadres d'usines pendant la seconde guerre mondiale allaient le convaincre tout particulièrement de l'importance de la formation des directeurs.

La série des normes internationales de management de la qualité ISO 9000² s'inspire, depuis 2000, de l'analyse et des principes de Deming.

La norme ISO 9004:2009 intitulée *Gestion des performances durables d'un organisme – Approche de management par la qualité* établit comme principe de base du management de la qualité l'orientation client/ parties intéressées qu'elle définit ainsi : « *Un organisme réalise des performances durables lorsqu'il est capable de satisfaire les besoins et les attentes de ses clients et des autres parties intéressées, sur le long terme et de manière équilibrée* ». Les parties intéressées sont le personnel de l'organisme, les donneurs d'ordre (actionnaires ou hiérarchie), les fournisseurs, les partenaires, la société dans son ensemble.

Les deux principes suivants du management de la qualité précisent quels sont *les acteurs* qui doivent contribuer à l'amélioration de cette satisfaction et comment : *l'engagement de la direction* est nécessaire (rappel de la méthode de Deming) ; celle-ci doit également maintenir un environnement interne favorable à *l'implication des personnels* (ISO 9000:2005).

Les autres principes concernent principalement *les méthodes* à privilégier pour améliorer la qualité :

- *Le management des processus* : dès lors que la priorité est donnée à la satisfaction des bénéficiaires, il s'agit d'identifier, de maîtriser et d'améliorer les processus de réalisation des produits/services attendus par ceux-ci.

² Cette série inclut, après la dernière révision :

- la norme ISO 9000:2005 intitulée « Principes essentiels et vocabulaire » ;
- la norme ISO 9001:2008 dénommée « Exigences » qui sert à la certification ;
- la norme ISO 9004:2009 qui élargit le champ des bonnes pratiques.

- *La mesure des résultats* au travers d'indicateurs construits dans le regard des bénéficiaires, car, pour les qualitiens, il n'y a pas de progrès sans mesure.

- *L'amélioration continue* de ces résultats, notamment par la suppression des causes de non-conformités (de dysfonctionnements) à tous les niveaux (c'est la boucle de l'amélioration continue aussi connue sous le nom de « Roue de Deming ») (ISO 9000:2005).

C'est donc à l'aulne du respect ces principes qu'une démarche qualité doit tout d'abord être évaluée. A-t-elle été mise en œuvre selon les bonnes pratiques de cette spécialité ?

Le développement progressif des démarches qualité du service public

a. La modernisation du service public jusqu'en 1994

À partir du milieu des années 1980, le développement de nouvelles pratiques de gestion et d'évaluation inspirées de la gestion privée – projets de service ou projets stratégiques, direction par objectif, contrôle de gestion, entretiens d'évaluation avec les personnels, audits,... – marque déjà une évolution significative de la gestion publique. Dans ces nouvelles pratiques, la démarche qualité tient encore un rôle secondaire.

Des expériences de *cercles de qualité*, ont été conduites, à partir de 1987, dans le cadre du programme Qualité France initié par Monsieur Balladur, ministre d'État, ministre de l'Économie et des Finances. Elles ont vu le jour à la Poste, dans les hôpitaux, dans certaines préfectures (Nièvre, Isère), au ministère de l'Économie et des Finances, dans certaines municipalités (Angers, Sceaux)... Les cercles de qualité sont des groupes d'agents volontaires qui, après avoir reçu une formation adéquate à la démarche de résolution de problème, analysent les problèmes de leur unité et proposent des solutions d'amélioration. La finalité poursuivie est la motivation des agents et l'amélioration de la qualité du service rendu au public.

Les cercles de qualité ont permis de révéler chez les fonctionnaires volontaires, de catégorie B et C, des talents peu reconnus jusqu'alors ; ils ont favorisé le développement de leur motivation ainsi que de la culture de l'évaluation (Barouch, Chavas, 1993, p. 147). Ils disparaîtront cependant au bout de quelques années, victimes de l'évolution des politiques de modernisation ou de l'arrivée de nouveaux dirigeants peu motivés par cette forme de participation. Patrick Gibert, à propos de ce changement constant d'outil pour la modernisation des services publics, avait employé à l'époque l'expression « zapping managérial ».

Dans le bilan qu'ils dressent de la modernisation de l'État, Gilles Barouch et Hervé Chavas (1993) observent que, malgré des expériences innovantes, la juxtaposition de différents outils de gestion ou d'évaluation n'a finalement produit que des effets limités. Le titre de leur ouvrage relatif à cette période (*Où va la modernisation ?*) laissait entendre qu'au final, c'était principalement le manque de vision d'ensemble et de cohérence qui était à l'origine de ces résultats mitigés (Barouch, Chavas, 1993, p. 274 et 276).

b. Le développement des démarches qualité depuis 1994

Les expériences qualité se sont démultipliées depuis 1994 dans les ministères, les entreprises publiques, les établissements publics, les établissements de santé ainsi que dans les collectivités territoriales. Elles ont été appuyées par les circulaires successives des premiers ministres Edouard Balladur, Alain Juppé ou Lionel Jospin relatives à la modernisation des services publics.

Au plan méthodologique, les cercles de qualité cèdent alors le pas à des démarches qui intéressent un périmètre plus large de l'organisation et non pas seulement des groupes d'agents de terrain :

- Les engagements de service : Il s'agit de rendre publics des engagements précis et mesurables en matière de qualité du service rendu. Depuis 1996, dans le cadre de conventions, dénommées depuis Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG), les entreprises et les services publics sous tutelle de l'État reçoivent des objectifs en matière de qualité de service et, sur cette base, certains rendent publics leurs engagements de service aux usagers.
Le bénéficiaire des engagements peut aussi être un client interne comme c'est le cas, par exemple, du contrat de service passé entre les services supports du CNRS et les laboratoires (2008).
Des ministères publient également des engagements de service, par exemple le Ministère de l'Économie et des Finances (Charte du contribuable).
- La certification, l'accréditation³ : Ces démarches visent à faire valider par l'audit d'une tierce partie le respect d'une norme de qualité. La principale norme de certification, sur laquelle sont bâties la plupart des autres normes qualité, est ISO 9001. La certification/accréditation est exigée dans le cadre de certaines COG, en réponse à des injonctions européennes ou tout simplement pour satisfaire des objectifs définis au niveau de la hiérarchie.
- Les Chartes d'accueil : Il s'agit d'engagements concernant l'accueil du public (physique, téléphonique, écrit, Internet). La Charte d'accueil Marianne a été mise en œuvre dans les services d'État le 3 février 2005 et elle a été suivie à partir de février 2006 de la création d'un label Marianne.
- Le « Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques » (CAF) : élaboré par un groupe d'experts à la demande du conseil des ministres européens, il est bâti sur le modèle de l'EFQM (European Foundation for Quality Management). Il propose un référentiel global d'autoévaluation pour les managers publics. Il est diffusé officiellement en France en 2002.
- La LOLF : votée le 1^{er} août 2001, la Loi Organique relative aux Lois de Finances entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle marque un

³ Les normes d'accréditation généralement inspirées d'ISO 9001 insistent notamment sur les compétences techniques des organismes candidats.

tournant par rapport à la gestion publique traditionnelle. Le budget est désormais construit par programmes ; son efficacité et son efficience sont mesurées par des indicateurs de résultat. Des indicateurs visant à mesurer la « qualité de service » sont mis en place. Dans la foulée de la LOLF, la plupart des établissements publics se voient attribuer des programmes d'amélioration de leurs performances, dans le cadre de leur COG.

**État des lieux
des
démarches
qualité du
service public**

On est donc passé, en l'espace d'une vingtaine d'années, de quelques expériences sporadiques d'amélioration de l'accueil ou de mise en place de cercles de qualité à une diffusion massive de démarches qualité ou d'outils qualité dans les services publics.

Un état des lieux sera donc esquissé ici en se limitant aux principales méthodes utilisées actuellement. Des synthèses transversales servent d'appui pour ce travail, par exemple, les publications, les groupes de travail ou les conférences proposées par France Qualité Publique, qui réunit régulièrement des groupes de travail et a publié six guides pratiques sur ce thème, ou par l'AFNOR.

Les démarches de certification ISO 9001 ou inspirées par cette norme

Les démarches de certification ou d'accréditation sont bien adaptées aux secteurs où les enjeux de sécurité et de fiabilité sont importants (santé, finances, armement, publics fragiles...).

Elles se sont donc particulièrement développées dans les services publics suivants :

- Les établissements de santé : ils mettent en œuvre le référentiel de certification de la Haute Autorité de Santé.
- Les laboratoires : ils recherchent l'accréditation auprès du Comité Français d'Accréditation (COFRAC).
- Les établissements publics : ils sont de plus en plus nombreux à s'orienter vers une certification ISO 9001 de leurs services. Par exemple : la CNAM (Caisses Primaires d'Assurance Maladie ou Caisses Régionales d'Assurance Maladie), certains Centres d'Éducation Populaire et de Sport (CREPS), etc.
- Les ministères : des approches de certification ISO 9001 sont déployées au ministère de l'Économie et des Finances (en avril 2009, 11 directions ou services sont concernés), au Ministère de la Défense (Direction Générale de l'Armement certifiée partiellement depuis 1995 et totalement depuis 2004), au ministère de l'Industrie (ex-DRIRE) etc.
- Les mairies : les communes certifiées « Qualiville » sont les suivantes : Le Havre, Boulogne-Billancourt, Marly-Le-Roi, Plan de Cuques, Nice, Pamiers, Voisin le Bretonneux, Colomiers, la Garenne Colombes, Vertou, Bourg-En-Bresse, Montreuil... Les services concernés par cette certification sont les suivants : Service "Accueil,

orientation, information", État Civil, Urbanisme, Vie Scolaire et Petite Enfance. (AFNOR, 2009).

Qualiville est un référentiel qualité propre aux municipalités. Il définit des engagements de service à respecter ainsi que les dispositions humaines, documentaires, matérielles, organisationnelles et managériales à mettre en œuvre pour satisfaire ces engagements sur la durée. Les dispositions managériales comprennent notamment la réalisation d'un audit interne par service, le suivi d'un tableau de bord d'indicateurs qualité, la réalisation d'un bilan et la définition d'un plan d'amélioration sous la responsabilité du directeur général.

Par ailleurs, certaines communes ont également eu recours à la certification ISO 9001, par exemple Nancy, Issy-Les-Moulineaux, Olivet...

Les Chartes d'accueil

Il s'agit d'engagements concernant l'accueil du public (physique, téléphonique, écrit, Internet). Les entreprises publiques (EDF-GDF, SNCF...) et les établissements publics ont été des précurseurs dans ce domaine. Le Ministère de l'Économie et des Finances avait produit de son côté des chartes d'accueil spécifiques Qualifisc et Qualitrésor, fusionnées en 2007 dans le label Qualifinances.

La Charte d'accueil Marianne a été généralisée à l'ensemble des services de l'État en 2005. Fin 2005, deux opérations d'évaluation de la Charte Marianne ont été conduites : une enquête par usagers mystère et une enquête qualitative.

Le CECRSP (Centre d'Enquête sur les Coûts et les Rendements des Services Publics), qui dresse le bilan de la Charte Marianne en s'appuyant sur les résultats de ces enquêtes, estime que son impact a été très large mais souvent peu profond. La Charte Marianne a joué un rôle de catalyseur auprès de services déjà engagés dans l'amélioration de l'accueil ou dans une démarche qualité. Mais beaucoup de services s'en sont tenus à la seule exigence formelle impérative : l'affichage des engagements (CECRSP, 2009, p 76). Le CECRSP juge malgré tout l'effet obtenu sur le terrain satisfaisant au regard de la faiblesse des moyens d'accompagnement mis en œuvre et du fait que la mesure était seulement incitative.

Le Label Marianne, associé à une reconnaissance externe, a concerné finalement une cinquantaine de services publics labellisés (sur 57 candidats au départ). Ce succès serait attribuable au fait que ces services étaient volontaires, qu'un accompagnement plus soutenu a été fourni (notamment un suivi personnalisé) et qu'enfin la labellisation rendait le dispositif plus contraignant (CECRSP 2009, p. 83).

Le « Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques » (CAF)

Le CAF se fonde pour l'essentiel sur le modèle de l'European Foundation for Quality Management créé en 1988. Ce dernier est un modèle d'excellence destiné aux entreprises déjà expérimentées en management

de la qualité (déjà certifiées pour la plupart) et souhaitant comparer leurs performances dans le cadre du Prix EFQM. D'un point de vue méthodologique, l'originalité principale du CAF est qu'il précise quels sont les résultats attendus d'un service public.

Le CAF distingue en effet quatre types de parties intéressées stratégiques et propose un choix d'indicateurs de résultat pour chaque catégorie :

- les clients-citoyens : les résultats sur cet axe sont mesurés d'après des indicateurs perceptuels (indices de satisfaction) ou des indicateurs de conformité (nombre de dossiers non-conformes, délais...) ;
- les personnels : leur satisfaction est mesurée, par exemple, au travers des formations dispensées, du taux d'absentéisme, d'un indice de satisfaction... ;
- les donneurs d'ordre (législateur, directions, hiérarchie) que le CAF identifie sous la dénomination « performances clés ».

La satisfaction des donneurs d'ordre est mesurée d'après deux types de performances clés :

- les résultats externes du service public, c'est-à-dire « la mesure de l'efficacité des politiques et des services/produits en termes de capacité à améliorer la situation des bénéficiaires directs » ;
- les résultats internes, soit « (...) ses performances au niveau de la gestion, de la modernisation et de l'utilisation des ressources financières (efficacité et économie) » (CAF, 2006 page 31).
- la société : il s'agit, par exemple, d'indicateurs environnementaux et de responsabilité sociale.

Le CAF, comme ISO 9004, vise un *développement équilibré* qui améliore la satisfaction des Clients-Citoyens, des Personnels, des Donneurs d'ordre et de la Société par l'amélioration continue. En introduisant la partie intéressée « Société » et ses attentes en matière de responsabilité sociétale ou de respect de l'environnement, il témoigne de la capacité du management de la qualité à intégrer dans son modèle les préoccupations du développement durable.

En France, ce référentiel reste peu pratiqué au niveau national faute d'être relayé dans le cadre des politiques gouvernementales de modernisation (Cannac, 2004, p 18).

Le bilan portant sur l'utilisation du CAF et établi par le CAF Ressource Center en août 2009 donne les résultats suivants : la France arrive au 20^{ème} rang européen avec 16 utilisateurs. Les premiers sont l'Italie (321 utilisateurs) et la Belgique (250) suivis du Danemark (227), de la Pologne (125), de la Hongrie (118), du Portugal 107 puis de l'Allemagne (85).

La France progressait de deux utilisateurs entre septembre 2008 et août 2009 quand l'Italie doublait son nombre d'utilisateurs (CAF, 2009).

Le volet performance de la LOLF

a. La LOLF comme levier de la réforme de l'État

Si elle poursuit également d'autres objectifs, la LOLF est d'emblée envisagée par ses concepteurs comme un levier de la réforme de l'État : « Ce sont les outils forgés pour mettre en place cette gestion orientée résultat qui sont de nature à entraîner la réforme de l'État ». (Lambert, Migaud, 2006, p 12). C'est donc par ses programmes d'amélioration des performances qu'elle vise à développer l'efficacité et l'efficience de l'État.

Pour rester dans le sujet de cet article, la LOLF y est donc envisagée en se limitant expressément à ce volet de performance. À un premier niveau d'analyse, la définition et la mise en place d'indicateurs de performances pour l'ensemble des services de l'État représentait une gageure.

Des indicateurs de performance ont pourtant été mis en cohérence tout au long de la chaîne hiérarchique. De sorte que la mise en place d'une telle réforme, dans un délai somme toute assez bref en dépit des risques d'échec, est considérée en soi comme un succès (Camby, 2008, p. 2).

b. Les indicateurs de la LOLF sont inspirés de ceux du CAF

La dimension « qualité » de la LOLF est généralement associée, de façon minimaliste, à ses indicateurs de « qualité de service ». En réalité, la similitude est complète entre les indicateurs LOLF et ceux du CAF/EFQM dont la version pilote avait été présentée en septembre 2000 au premier Colloque européen sur la qualité dans les services publics :

- les indicateurs LOLF tournés vers *le citoyen* qui mesurent l'efficacité socio-économique des politiques publiques correspondent aux « performances clés / « résultats externes » du CAF ;
- les indicateurs tournés vers *l'utilisateur* mesurant la qualité de service sont semblables à ceux mesurant les « résultats auprès des citoyens-clients » du CAF ;
- les indicateurs orientés vers le *contribuable* et mesurant d'efficience correspondent aux résultats « performances-clés/ résultats internes » du CAF.

La LOLF représente donc cette situation particulière d'une utilisation d'indicateurs de qualité (ou de performance, ce qui est la même chose dès lors que ceux-ci sont construits en prenant en compte les besoins essentiels des bénéficiaires), hors du contexte d'une démarche qualité.

Cette situation a conduit logiquement certains experts à proposer (Brunetière cité par Trosa, 2006 ; Cannac, 2006) que la LOLF soit utilisée pour le développement de la démarche qualité de l'État, ce qui supposait, notamment, de mettre l'accent sur les relations managériales autour des programmes de performance, selon les principes de la qualité. Ces propositions n'ont pas eu d'écho.

Aujourd'hui, la LOLF ne fait-elle pas désormais doublon avec la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) sur le champ de la

modernisation de l'État ? Certains se posent la question et s'interrogent sur sa pérennité (Calmette, 2008, p. 28).

La RGPP

La RGPP, lancée en juin 2007 sous l'impulsion du Président de la République, ne comprend pas explicitement d'axe consacré à la démarche qualité même si certaines actions proposées s'en inspirent. Ainsi, par exemple, la réduction de « l'impôt papier ». Celui-ci représente le coût de la lourdeur des procédures publiques du point de vue de l'entreprise. Il a été estimé à 3,6% du PIB en Hollande et entre 2,5% et 3,5% au Royaume Uni.

La démarche de la Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME) vise à diminuer ces coûts de 25% pour les 100 procédures les plus lourdes (Hainque, 2008).

La question de la compatibilité de la démarche qualité avec le service public

Faute de pouvoir faire un recensement exhaustif des critiques adressées aux démarches qualité du service public, on se limitera ici à quelques problématiques jugées plus importantes.

La démarche qualité comme émanation du néo-libéralisme

Certaines critiques de la démarche qualité identifient celle-ci à la Nouvelle Gestion Publique (NGP) et, partant, aux théories néolibérales de Friedrich Von Hayek et de l'École de Chicago (Merrien, 1999, pp 98-99), qui pourtant sont postérieures à celles de Deming.

Cette critique fait état de « l'échec patent » de la NGP (Merrien, 1999, p 101) quand d'autres chercheurs en montrent au contraire les effets bénéfiques au plan financier (réduction importante de la dette) sans que cela ne paraisse avoir affecté la qualité de service (Australie, Angleterre) ou tout en permettant une augmentation de la productivité (Nouvelle Zélande) (Amar, Berthier, 2007).

La critique selon laquelle les responsables sont portés « à s'intéresser prioritairement à l'efficacité de leur organisation en négligeant la réponse aux grands besoins de la société » (Merrien, 1999, p 101) ne semble pas s'appliquer au management de la qualité pour qui l'amélioration de l'efficacité et de la satisfaction des besoins va de pair. En effet, la réduction des dysfonctionnements du service public bénéficie aussi bien aux bénéficiaires de l'action publique qu'à l'efficacité du service par la réduction des coûts inutiles.

Certains arguments de cette critique concernent la baisse de moral des fonctionnaires comme conséquence de certaines pratiques de modernisation. De fait, si la recherche de la motivation des personnels n'est pas une donnée d'entrée de la conception des politiques-qualité (comme elle l'est dans le CAF, par exemple), il est peu probable qu'on l'obtienne comme produit de sortie.

Évaluation des politiques publiques et évaluation des performances

Une autre critique concerne l'incompatibilité observée entre l'évaluation des politiques publiques et l'évaluation des performances. Alors que les deux approches semblent a priori cohérentes, dans la pratique, le jeu des acteurs peut conduire à sacrifier l'analyse des impacts de la politique au profit de ce qui paraît le plus facilement mesurable, mais est parfois réducteur, les indicateurs de performance. Il y aurait alors *déplacement des buts* (Gibert, 1994, p. 2).

Cette critique conduit à proposer, en ce qui concerne les politiques les plus complexes, qu'une évaluation qualitative soit conduite parallèlement aux évaluations quantitatives ou à exclure du champ de l'évaluation des performances certains domaines complexes (la politique étrangère, par exemple).

Conception ou usage inadéquats des indicateurs de résultats

La liste serait longue des critiques qui s'attachent à l'usage inadéquat qui est fait des indicateurs de performances. Ces critiques portent, par exemple, sur la fiabilité des indicateurs de performance de LOLF (Brunetière, 2006), ce que confirment des observations empiriques : des stagiaires en formation découvrent, par exemple, que leur façon de renseigner certains indicateurs n'est pas identique d'un département à l'autre. D'autres observent que l'on peut, moyennant quelques actions sans grande portée, améliorer la valeur de certains indicateurs. Lorsque l'indicateur n'est pas fiable, les agents sont placés devant le dilemme d'avoir à choisir entre servir leurs clients ou des indicateurs inadaptés sur lesquels ils seront jugés (Berry, 1983).

Le CECRSP observe de son côté, sur la base de son enquête, qu'« aucun des 600 objectifs et des 1350 indicateurs des Projets Annuels de Performance (PAP) de la Loi de Finances n'est résulté d'une consultation des usagers ou même n'a été influencé par une concertation avec eux » (CECRSP, 2009, p. 65). Ce qui atteste du caractère peu démocratique du choix des indicateurs et augmente le risque qu'ils soient inadéquats.

Ces observations, relatives à la construction ou l'usage des indicateurs de la LOLF, semblent indiquer que l'on a fait peu de cas des recommandations prodiguées par le guide d'audit des programmes (CIAP, 2003) ou par le rapport du parlementaire Jean Arthuis (Arthuis, 2005) qui alertaient sur ces difficultés et proposaient des mesures destinées à les prévenir. Les exigences de la série des normes ISO 9000 relatives à la fiabilité des indicateurs ne semblent pas avoir eu non plus l'influence souhaitée⁴.

Des dérives dans la conception ou l'usage des indicateurs contribuent à éloigner la culture de performance de l'éthique professionnelle du fonctionnaire, comme le constate Jean Etienne en étudiant les indicateurs de performance de l'Éducation Nationale (Etienne, 2008). Pour cet auteur,

⁴ Par exemple, Norme NF EN ISO 9001:2000, puis 2008, § 7.6. Maîtrise des équipements de surveillance et de mesure.

ces critiques ne sont pas inhérentes à la recherche de l'efficacité. Elles doivent conduire plutôt à « l'élaboration d'une charte éthique fixant les droits et devoirs de chacun et de codes de déontologie fixant les règles à respecter en matière d'évaluation. » (Etienne, 2008, p 49).

La démarche d'élaboration d'un baromètre de satisfaction des services publics, faisant suite à un rapport parlementaire (Cornut-Gentile, 2010), pourrait apporter des éléments de réponse à certaines de ces critiques. Les indicateurs du baromètre seront construits à partir de la séquences des principaux événements de vie du citoyen (naissance, école et université, mariage, recherche d'emploi...). Les événements de vie prioritaires seraient ensuite sélectionnés (selon le nombre d'utilisateurs concernés et l'importance que leur accorde l'utilisateur). Un panel d'utilisateur est ensuite appelé à définir les besoins fondamentaux associés à chaque événement de vie puis les indicateurs-clés associés (Waintrop, 2010).

La pertinence du terme « client » dans le service public

Beaucoup de critiques s'attachent à l'usage du terme « client » s'agissant du service public. Nous évoquerons ici les principales.

- Ce terme, renvoyant à l'univers du profit, suscite des réticences dans le service public (Bartoli, Hermel, 2006, p 17).

Selon la définition proposée par la norme ISO 9000:2005, le mot client n'a pas de caractère marchand (« organisme ou personne qui reçoit un produit »). De leur côté, le CAF ou la LOLF utilisent l'expression « client-citoyen », l'autre les termes « utilisateur » et « citoyen ». Le Ministère de l'Équipement utilisait à son époque le terme de « bénéficiaire », semble-t-il pour ne pas heurter les syndicats. L'essentiel dans la démarche qualité est la priorité donnée à l'écoute et à la satisfaction des bénéficiaires ; sur cette base, la question de savoir quel terme serait le plus judicieux pour caractériser le destinataire des services publics dans cette nouvelle approche reste ouvert à la discussion. Cela dit, l'usage de termes passifs comme « contribuable », « administré », « justiciable »...) ou d'un mot comme « utilisateur » qui fait plutôt référence au droit d'usage d'un bien élaboré en dehors du bénéficiaire correspond mal à la visée d'une démarche qualité.

- Une autre réticence à utiliser le terme « client » vient du fait que la relation du service public à l'utilisateur est par nature déséquilibrée en défaveur de celui-ci (Bartoli, Hermel, 2006, p 17).

Or précisément, les engagements unilatéraux pris par les services publics (Chartes, engagements de service) ont pour effet de rééquilibrer cette relation. Par ailleurs, s'agissant du domaine régalien, l'attente du donneur d'ordre prévaut bien évidemment sur celle du bénéficiaire. Cependant, même dans ce domaine, la recherche de la satisfaction du "client" a tout son sens en ce qui concerne les prestations qui accompagnent l'activité régalienne (information, délais etc.).

- Une autre critique concerne le caractère monodimensionnel du mot « client » tel qu'il aurait été compris dans les services publics, et notamment par la LOLF. Celui-ci devrait être enrichi par la notion de parties prenantes (Bartoli, Hermel, 2008 p 29). La nécessité de prendre en compte aussi bien les besoins du donneur d'ordre que celui des bénéficiaires ou des personnels dans le cadre des démarches qualité milite en effet en faveur du concept de « parties prenantes » mieux adapté que celui de client.

La plupart des critiques des démarches qualité publiques, à l'exception de la critique qui identifie la démarche qualité au néo-libéralisme, convergent vers une certaine compatibilité de la démarche qualité avec le service public, sous réserve de l'adapter à ses spécificités et de respecter certaines précautions d'usage dans la mise en œuvre des outils.

Essai d'analyse transversale

En 1994, les auteurs d'un bilan des démarches de modernisation de l'État établissaient le constat suivant : « Il est aujourd'hui très difficile de porter une appréciation globale ou même sectorielle sur la modernisation en raison de l'hétérogénéité des approches et de l'absence de méthodologie partagée d'appréciation des résultats » (Barouch, Chavas, 1993, p 272).

Au terme de leur bilan de la modernisation de l'État de ces vingt-cinq dernières années, Gérard Orange et René Demestère aboutissent à la même conclusion : « La première (conclusion) est que, sans conteste, il est difficile de faire un bilan complet et de mesurer les conséquences concrètes de réformes aussi nombreuses et multiformes (...) » (Demestère, Orange, 2008, p 144).

On pourrait faire exactement le même constat aujourd'hui en ce qui concerne les démarches qualité du service public avec cette différence que, malgré leur caractère multiforme, elles reposent sur une méthodologie partagée : un ensemble de principes communs et de bonnes pratiques à partir desquelles elles peuvent donc être évaluées dans un premier temps. Il s'agit donc ici de relever les écarts essentiels entre les principes de la qualité et les pratiques observées.

Le groupe qualité du Réseau Interministériel des Modernisateurs

Le groupe qualité du Réseau Interministériel des Modernisateurs, sous-directeurs et chefs de mission modernisation (RIM), dresse en 2004 un bilan des actions qualité concernant les services de l'État.

Il observe que les démarches qualité sont désormais plus structurées que dans la période précédente : « Si début 2000, la qualité dans l'administration était décrite comme archipel d'îlots, on voit progressivement apparaître des îles, voire des péninsules. Ainsi, des démarches sont menées à l'échelle d'une direction ou d'un réseau de services déconcentrés » (DUSA, 2004, page 6).

Les limites des démarches en cours sont identifiées en ces termes :

« Avant d'être un problème de méthode, la qualité de service est un problème de management.

Un engagement managérial insuffisant

(...) Les hauts fonctionnaires sont culturellement éloignés de ce type de préoccupations et sont rarement jugés sur des résultats relatifs à la qualité de service. Ce moindre intérêt pour la qualité des administrations centrales et des dirigeants administratifs handicape fortement la possibilité de créer un effet d'entraînement significatif et de poser les bases d'un projet collectif.

Un problème culturel

(...) Rassurer, être clair sur les objectifs, valoriser les bénéfices attendus en termes d'enrichissement du travail, impliquer les agents sont des conditions essentielles de succès. Au delà de ces principes, il ne faut pas négliger le poids de la dimension culturelle dans l'évolution nécessaire (...).

Un besoin de compétences

Il existe d'évidentes lacunes en matière de formation à la qualité (...) » (DUSA, 2004, page 17).

Le rapport « La qualité du service public »

Une commission gouvernementale est chargée de dresser le bilan des démarches qualité des services publics en 2004. Elle est présidée par Yves Cannac, membre du Conseil Economique et Social, et composée notamment de Michel Crozier, Bernard Averous (RATP), Jean Kaspar (Président de France Qualité Publique), Roger Fauroux...

Elle dresse un constat similaire :

« D'un ministère à l'autre, d'un service ou d'un établissement à l'autre, les plus grandes inégalités s'observent, qui s'expliquent, selon les cas, par des différences de culture entre les métiers, ou de pression externe, ou encore, fréquemment, par des différences de motivation et/ou de pouvoirs des responsables.

L'engagement global de l'État, bien qu'il ait été proclamé voici déjà plusieurs années, n'a pas réellement pris corps. Seule fait exception la démarche engagée avec la Charte Marianne dans le domaine important mais limité de l'accueil » (Cannac, 2004, p 87).

Les recommandations des experts peu suivies

Les recommandations des commissions et des groupes de travail proposant des améliorations face aux difficultés observées dans la mise en œuvre des démarches qualité du service public, semblent avoir été peu suivies.

Ainsi, les recommandations du Comité Interministériel pour la Réforme de l'État (CIRE) qui avait fixé en octobre 2000 des orientations visant à améliorer la qualité dans les services publics, le rapport remis par Jean-René Brunetière qui s'intéressait à la budgétisation par programme prévue par la LOLF en tant que levier de développement des démarches qualité ou le rapport de la commission *La qualité du service public* n'ont guère été suivis d'effet (Trosa, 2006, p 10).

L'interprétation du CECRSP

Se penchant sur les suites du rapport *La qualité du service public*, le CECRSP de la Cour des Comptes, dans son rapport sur *La satisfaction des usagers*, lève un voile sur les raisons de cette absence de prise en compte.

« Le rapport remarquable de M. Yves Cannac (...) dessinait une sorte de traité assez complet du bon management public, tant il est vrai que tirer le fil de la qualité déroule toute la pelote de la gestion. Il ne connut aucun succès auprès de ses destinataires et aucune des actions préconisées ne vit le jour (...).

En fait, la commande reposait sur un malentendu fondamental à propos de la nature des modes d'action de l'échelon central de l'État. Celui-ci attendait que lui fussent proposées quelques mesures rapides à mettre en œuvre, faciles à valoriser auprès de l'opinion et peu coûteuses.

Le rapport proposait d'investir de l'énergie et quelques moyens dans une action susceptible de porter des fruits à moyen terme (il faut 4 à 10 ans pour développer une politique de la qualité à l'échelle de plusieurs centaines de milliers de personnes) : trop lourd, trop long... » (CECRSP 2009, p 62).

Le cœur du malentendu

On touche ici au cœur du malentendu concernant la démarche qualité de service public. En effet, dans le management de la qualité, les outils ne prennent leur sens et ne délivrent leur efficacité que dans le respect des principes de mise en œuvre.

Dans l'ordre des principes, « l'orientation client/parties intéressées » vient en premier : sur l'aspect « client-citoyen », les services publics sont, peu ou prou, engagés. En revanche, ils le sont beaucoup moins sur « l'orientation parties intéressées » qui reste méconnue avec, pour conséquence notable, des incompréhensions dans les secteurs régaliens ou à forte éthique professionnelle (Justice, Éducation Nationale, Santé, Social...) et une sous-estimation de l'attention à accorder aux besoins des personnels. Vient ensuite « l'engagement de la direction ». Or, selon le CECRSP : « la tendance, qui s'est accentuée au long de la période 2000-2007, à cloisonner les chantiers, a éliminé la vision managériale de la qualité (telle qu'exprimée par exemple dans le rapport Cannac). » (CECRSP, 2009, p 18).

En ce qui concerne la formation à la « qualité de service » des cadres du service public, l'enquête partielle réalisée par le CECRSP auprès du réseau des écoles du service public (16 réponses sur 30 questionnaires distribués) révèle qu'hormis en formation initiale où les fonctionnaires peuvent acquérir un vernis plus ou moins important, les stagiaires formés restent peu nombreux (CECRSP, 2009, p 24).

La démarche qualité se heurte donc à un mode de fonctionnement du système politico-administratif qui, en réduisant la qualité à la seule dimension « bénéficiaire direct » et en s'excluant lui-même de la démarche qualité, en limite considérablement la portée et les chances de

succès. S'appuyant, notamment, sur les expériences étrangères Sylvie Trosa observe pourtant que des pays étrangers ont réussi cette mutation : « À la différence de la France, nombre de pays de l'OCDE ont pourtant réussi à mettre en œuvre une politique qualité ambitieuse ». (Trosa, 2006, p. 10).

C'est aussi cette conviction qu'exprime Michel Crozier : « La qualité n'est pas un outil qui peut vivre seul, choisi au hasard dans la palette des « outils » managériaux. Car les outils ont besoin d'un sens, le sens que l'on veut donner à son action. L'action la plus modeste a besoin d'un horizon » (Crozier, 2006, p. 3).

En revanche, le CECRSP (2009) ne croit pas à la possibilité d'un plan d'ensemble pour la démarche qualité publique : « Un sujet comme la qualité ne peut pas faire l'objet d'un plan cohérent à l'échelle de l'ensemble des administrations de l'État ».

Il met notamment en avant les obstacles suivants :

- a) « parce que les moyens, les objectifs et le rythme des milieux dirigeants sont inadéquats à la conduite d'un plan à moyen terme sur un sujet qui, certes, recueille une adhésion générale, mais qui n'engage aucune urgence dramatique, ni aucun paramètre vital à terme ;
- b) parce qu' (...) aucune synthèse n'est pertinente au-delà d'une échelle locale ;
- c) sans doute enfin parce qu'elle requiert l'entrée des usagers dans le dispositif en tant que partie prenante » (CECRSP, 2009).

Des résultats intéressants

Concernant les démarches qualité du service public, la difficulté à porter un jugement sur la base de résultats objectifs et mesurables a déjà été soulignée. De plus, les résultats des démarches qualité, quand ils existent, doivent être interprétés, compte tenu des limites évoquées précédemment. À ce stade, les critères les plus parlants paraissent donc en premier lieu la *reconnaissance externe* liée à la sélection par un jury – prix EFQM – ou la sélection en vue de conférences internationales, principalement.

En second lieu, *l'obtention d'une certification, d'une accréditation ou d'une labellisation* constituent des signes de progrès, avec les réserves liées au caractère parfois formel pris par certaines de ces démarches et à leur limitation au « bénéficiaire direct ». Enfin, *les progrès observés au regard d'indicateurs qualité* portent aussi témoignage des progrès accomplis. Sur cette base, des expériences intéressantes sont observables quand les conditions managériales se trouvent réunies.

Quelques exemples pris parmi beaucoup d'autres :

- la mairie du Havre a été lauréate du Prix Territoria 2002 pour sa démarche participative puis certifiée Qualiville ;
- la Direction Générale de l'Armement du Ministère de la Défense est certifiée ISO 9001, 2^{ème} prix au palmarès des Trophées Qualité 2007 et, dans le cadre des objectifs de la LOLF, a réduit son budget de

30% en 5 ans, à périmètre constant, par la chasse aux coûts de la non-qualité. Elle se fixe le même objectif pour les cinq années à venir (Delor, 2008) ;

- certaines COG semblent avoir produit des résultats appréciables : par exemple, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales fait état des résultats suivants :
 - la part des demandes traitées en moins de 21 jours est passée de 90 % en 2000 à plus de 96 % en 2004 ;
 - 97 % des allocataires ont attendu moins de 30 minutes pour être reçu à l'accueil en 2004, contre 85 % en 2000.
 - la part des appels téléphoniques traités par un agent est passée de 60 % en 2000 à 86 % en 2004 ;
 - le taux de satisfaction des allocataires sur le service rendu par les CNAF est passé de 71 % en 2000 à 81 % en 2004. (CNAF, 2008).

Conclusion

L'éclatement des démarches qualité du service public rend difficile de porter un jugement d'ensemble. L'absence de lieu (centre de ressource, direction qualité) où seraient centralisées et analysées les informations accentue la difficulté.

Sur la base des expertises rassemblées ici, le constat d'ensemble est qu'il y a un développement des démarches d'amélioration continues passées d'une phase d'émergence à une phase de croissance avec un manque de politiques nationales d'accompagnement.

Nous pouvons également conclure qu'après sa large diffusion dans le service public, la démarche qualité semble arrivée à la croisée des chemins. D'un côté, la plupart des auteurs cités appellent à une adaptation de ces démarches au service public et proposent des actions précises dans ce but ; les experts qualité sont convaincus, de plus, que, sans un minimum d'engagement managérial et de cohérence d'ensemble, la démarche qualité du service public ne pourra porter ses fruits. De l'autre, les pratiques observées témoignent, dans l'ensemble, d'une prise en compte de insuffisante tant des principes fondamentaux du management de la qualité que des spécificités du service public.

Les recommandations des experts, dans l'ensemble peu suivies, interrogent en définitive la capacité des décideurs à s'investir de façon cohérente dans cette démarche à long terme et, au-delà, à renouveler leurs pratiques managériales. La situation indécise qui caractérise actuellement les démarches qualité du service public « *n'est-elle pas le signe des dilemmes qu'affronte un système quand il fait sa mue ?* » (Barouch, 2008, p 163).

Il faudra sans doute du temps pour que des solutions imaginatives émergent et que ces deux logiques trouvent entre elles les ajustements nécessaires. C'est cette transition difficile que semble vivre le service public actuellement.

BIBLIOGRAPHIE

- AMAR A., BERTIER L., (2007), « Le nouveau management public. Avantages et limites », RECEMAP.
- Association France Qualité Publique (2007), *Le coût de la non-qualité publique*, La Documentation française.
- ARTHUIS J., (2005), *LOLF : culte des indicateurs ou culte de la performance ?* Rapport d'information n° 220 de Monsieur Jean Arthuis au nom de la commission des finances, déposé le 2 mars 2005.
- BAROUC G. (2008), *Vers une épistémologie de l'action. Une application du management public*, Mémoire pour l'obtention de l'Habilitation à Diriger des Recherches, sous la direction d'Erhard Friedberg, Institut d'Etudes Politiques de Paris, décembre 2008.
- BAROUC G., CHAVAS H. (1993), *Où va la modernisation ? Dix ans de modernisation des administrations d'État*, L'Harmattan.
- BARTOLI A., HERMEL P., (2006), *Quelle compatibilité entre « orientation client » et service public ?*, Politiques et Management Public, Volume 4, n° 3.
- BERRY M., (1983), *Une technologie invisible*, Centre de Recherche en Gestion de l'École Polytechnique.
- BRUNETIERE J.-R., (2006), « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 117, p. 95-111.
- BARTOLI A., HERMEL P., (2006) « Quelle compatibilité entre orientation client et service public », *Politiques et Management Public*, volume 24, n°3, septembre 2006.
- CAF et EFQM (Réunion de l'Observatoire) organisée par AFNOR le 15 septembre 2009.
- CAMBY J.P., (2008), « Le bilan de la LOLF – La LOLF, sept ans de réflexion », Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration, septembre 2008, pages 2-4.
- CALMETTE J.F., (2008), « La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales*, 2008/6, N° 150, p. 22-31.
- CANNAC Y., (2004), *La qualité de service dans l'administration d'État*, Rapport au Premier Ministre. Délégation aux Usagers et aux simplifications Administrative (DUSA), Ministère de la fonction publique.
- CNAF *L'essentiel de la COG 2005-2008*.
- Comité d'enquête sur le coût et le rendement du service public, (2009), *La satisfaction des usagers*, Rapport. Cour des Comptes.
- Comité interministériel d'audit des programmes CIAP (2003) « Guide d'audit initial des programmes », février 2003.
- CORNUT GENTILE F., (2010), *Modernisation de l'État, qualité du service public et indicateurs*, Rapport du Parlementaire en mission auprès de Monsieur Eric Woerth, ministre du budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État.

- CROZIER M. (2006), « Préface » dans Trosa S. *Modernisation du service public, le pari de la qualité – Notes de benchmarking international*, Institut de l'Entreprise, pages 3-6.
- DELOR B., (2008), « La réduction des coûts de la non-qualité. Quel retour sur investissement ? » *Gagner sur les coûts de non-qualité. Une priorité pour la performance publique*, Actes du colloque organisé par France Qualité Publique à la Cour des Comptes.
- DEMESTERE R., ORANGE G. (2008), « Gestion publique. Qu'est ce qui a changé depuis 25 ans », *Politiques et Management Public*, Volume 26, N°3.
- DEMING E., (2002), *Hors de la crise*, Economica.
- ETIENNE J., (2009), « Culture de la performance et éthique du service public », *Futurible* n° 356.
- GIBERT P., (1994), « Ménager la publicitude » Intervention à l'École de Paris de management, 27 avril 1994.
- HAINQUE M., (2008) : « Chiffrer les coûts de détection, de défaillance et de prévention en matière de complexité administrative », *Gagner sur les coûts de non-qualité. Une priorité pour la performance publique*, Actes du colloque organisé par France Qualité Publique, 1er février 2008 à la Cour des Comptes.
- LAMBERT A., MIGAUD D., (2006), « Mise en perspective – La LOLF levier de la réforme de l'Etat ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°117, pp 11-14.
- MARSEILLE J. (2008), « Les bons chiffres du grand gaspillage : une source pour le calcul des coûts de non-qualité » dans les Actes du colloque *Gagner sur les coûts de non-qualité. Une priorité pour la performance publique*, France Qualité Publique, Cour des Comptes.
- MERRIEN F.-X., (1999), « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41.
- Norme NF EN ISO 9000:2005 (2005), *Systèmes de management de la qualité. Principes essentiels et vocabulaire*, AFNOR.
- Norme NF EN ISO 9001:2008 (2008), *Systèmes de management de la qualité. Exigences*, AFNOR.
- Norme NF EN ISO 9004:2000 (2000), *Système de management de la qualité, Lignes directrice pour l'amélioration des performances*.
- PUJOL H., (2009,) *La qualité de la relations aux usagers – Enjeux et réalités*, Réunion de l'Observatoire CAF et EFQM du 15 septembre 2009, AFNOR.
- TROSA S., (2006), *Modernisation du service public, le pari de la qualité – Notes de benchmarking international*, Institut de l'Entreprise.
- La qualité des services publics* (2004). Rapport au Premier ministre présenté par monsieur Yves Cannac.
- VARONE F. (2008) « De la performance publique : concilier évaluation des politiques publiques et budget par programme », *Politiques et Management Public*, Volume 26, n°3.
- WAINTRUP F. « Le projet de tableau de bord proposé par monsieur Cornut-Gentile », Observatoire « Indicateurs de performance », France Qualité Publique, présentation du 27 mai 2010.