



MODERNISATION DU MANAGEMENT PUBLIC : LE PARI DE LA QUALITÉ

Sylvie Trosa

Préface de Michel Crozier

Postface d'Yves Cannac

Avril 2006

Les Notes de Benchmarking international

Institut de

l'entreprise

© Institut de l'entreprise, 2006
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

Photographie de couverture : © Getty Images

Préface

Paradoxalement, le thème de la qualité est assez nouveau en France, du moins comme axe de la modernisation de l'Etat. Pourtant les pratiques abondent : de nombreux services publics de terrain mettent en œuvre des procédures qualité, se font certifier et développent des normes, sans que pour autant une politique générale ne se dégage ; dans le même temps, la plupart des pays européens se sont engagés très ouvertement dans des politiques de qualité. Comment expliquer cette différence ?

D'abord le mot qualité est ambigu ; il évoque la « qualité française », c'est-à-dire une idée sinon de luxe du moins de raffinement. Bref, il désigne ce que l'on peut faire de mieux et non, pragmatiquement, ce que sont les caractéristiques d'un produit ou d'un service. La qualité ne répond pas au « faire tout à un niveau exceptionnel ou supérieur », mais à des questions telles que en combien de temps le ministère de l'Equipement déneige-t-il dans tel département ? combien de personnes sont-elles à même de s'occuper des personnes âgées dans un centre médicalisé ? La qualité, à la base, revient à expliciter les normes, les critères en fonction desquels on agit.

Ensuite, et le travail remarquable mené par Sylvie Trosa le montre bien, 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.

Or élaborer le sens est complexe, car il répond à des questions telles que à quoi servons-nous ? où apportons-nous un plus ? quels choix devons-nous faire ? La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pourrait être un déclencheur de ces interrogations. Quel est le rôle des ministères de la Santé ou de l'Equipement ? Ce n'est qu'à partir d'une vision stratégique, associée à une connaissance précise

du travail concret des services publics, que des démarches managériales peuvent être enclenchées et être crédibles. Car si le sens n'est pas partagé par tous les agents, les incitations à la mise en œuvre des outils de modernisation seront faibles. S'il n'est pas dit clairement que c'est au fonctionnaire d'aider l'usager à résoudre son problème, et non à l'usager de se justifier et de produire de multiples documents, la qualité demeurera un vain mot. Le sens est constitutif. Certes, il ne faut pas en dire trop (certaines chartes des citoyens, à l'étranger, ont par trop critiqué les fonctionnaires, ce qui n'est pas une bonne incitation au changement) ; en revanche ne rien dire n'est pas non plus efficace. Or la situation de l'administration française ne lui permet pas de développer des approches stratégiques. Parce que ce que les Anglo-Saxons appellent l'« *empowerment* » – c'est-à-dire le fait d'avoir des services avec de vrais patrons dotés d'objectifs et ayant des leviers pour les mettre en œuvre – n'y est pas. Les « patrons » de l'administration sont chapeautés par des cabinets qui doublonnent leur travail. Les objectifs changent presque tous les six mois, et à coup sûr à chaque changement de ministre. Les leviers, hormis la capacité d'économiser sur les frais de personnel, sont inexistantes si on compare la situation à celle d'autres pays ; la France est encore le pays du contrôle et de la méfiance. Or quel manager voudra être tenu pour responsable de résultats quand il n'a pas les moyens de la mise en œuvre ? Les moyens étant ici entendus non au sens de ressources supplémentaires, mais de capacité d'action. Absorbée par les commandes des cabinets, les urgences non hiérarchisées, l'inflation des lois et décrets, la croissance exponentielle du *reporting*, l'administration n'a plus guère le temps de gérer, d'innover et de faire. La qualité sera alors le privilège de ceux à qui il reste un peu de liberté d'action.

Enfin, bien que cela relève généralement du non-dit, qualité rime dans les esprits avec coûts supplémentaires. Il se peut que ce soit vrai dans un premier temps : mettre en place des centres d'appels, par exemple, n'est pas neutre budgétairement, pas plus que faire connaître leurs droits aux usagers. Mais à terme ces coûts, et les études étrangères le montrent bien, se retournent toujours en économies, car les principaux gâchis d'argent viennent de processus mal organisés. C'est dans ces détails dont personne ne se préoccupe (comment la communication est-elle organisée ? combien y a-t-il de niveaux de contrôle ?) que gisent les principales ressources de productivité. Plus fondamentalement, la qualité est un processus difficile à mettre en œuvre car elle rompt avec une tradition d'évitement tant au sein de l'administration qu'avec les usagers. Mettre les processus à plat, c'est se parler entre collègues, et entre collègues et agents.

Dialoguer avec les usagers, c'est avoir le courage de leur expliquer que tout n'est pas possible, et que dans le cadre d'un budget donné des choix doivent être faits. C'est entrer directement dans les conflits et jeux d'intérêts, et apprendre à savoir les manier.

Quelles que soient ces difficultés, une idée demeure : la qualité est consubstantielle au service public. La modernisation n'a pas de sens sans elle. Prenons la comptabilité : il est dit aujourd'hui que chacun doit connaître ses coûts ; mais de quels coûts parle-t-on, si l'on n'a pas défini le niveau et les critères des services que l'on rend ? L'important n'est-il pas de tenter de définir les prestations effectivement rendues aux citoyens ? Il n'y a donc pas d'effort de performance sans démarche qualité.

Par ailleurs nombre de services rendus par les administrations sont impalpables, sur mesure, peu standardisables : qu'est-ce que la qualité d'un centre de soins ? Dans ces cas-là, définir la qualité revient à préciser des processus de travail qui seront l'indication d'un bon ou d'un mauvais résultat. Les procédures qualité sont souvent un excellent moyen de s'approcher de l'évaluation des résultats.

Il demeure toutefois deux questions qui doivent faire l'objet d'un choix clair. La question de la transparence : l'écoute des usagers met les choix publics en pleine lumière, et par là même les limites de l'action de l'administration, et les efforts que les usagers peuvent avoir à faire. Lorsque le ministre de la Santé britannique souhaite que « 80 % des enfants aient un niveau de santé et d'insertion sociale satisfaisant avant 2006 », il reconnaît ne pouvoir atteindre cet objectif pour tous les enfants. Et il dit qu'il ne peut y parvenir sans l'aide des parents. Est-on prêt à ces exercices de vérité ? C'est en cela que la qualité est le prélude à l'évaluation, car en se rapprochant du réel, elle met en évidence ses ombres et ses lumières. Et elle touche à des questions fondamentalement politiques : qu'est-ce que le service public peut faire ou doit faire et ne peut pas faire ? quelle doit être la contribution des citoyens ?

Deuxième question : peut-on continuer à fixer des objectifs sans savoir ce qui fonctionne ou non et pour qui ? La qualité fixe les normes *a priori*, l'évaluation permet d'en vérifier la pertinence. Or il n'est plus question d'évaluation dans les politiques officielles de modernisation.

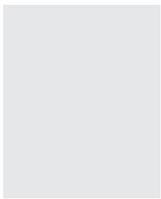
Management, qualité, coproduction avec les usagers, stratégies, choix, nous sommes dans le même univers. La LOLF va-t-elle permettre de s'y engager ? Cette note abordant l'expérience de pays proches du nôtre montre que c'est possible.

Michel Crozier,
membre de l'Institut

Sommaire

1. L'irruption des usagers dans le service public : la qualité de service	13
1.1. Comment savoir sur quoi faire porter les efforts de qualité du service ?	13
1.2. De la bonne utilisation des enquêtes de satisfaction	15
2. La consultation des usagers sur le contenu des services publics : la qualité des niveaux de service	19
2.1. Qu'appelle-t-on niveaux de service ?	19
2.2. La définition des niveaux de service suppose une pédagogie du possible	20
2.3. La qualité est toujours un arbitrage	21
2.4. À travers les niveaux de service, la qualité rejoint l'efficacité du service public	23
2.5. La qualité doit distinguer ce qui relève des priorités nationales et ce qui relève de la responsabilité du management de chaque service	25
3. L'irruption des usagers dans la mise en œuvre du service public : la coproduction des services publics	29
3.1. La coproduction avec les individus	29
3.2. La coproduction avec des groupements	30

4. Comment piloter, financer et évaluer la qualité ?	33
4.1. Les différentes méthodes de mise en place des démarches qualité	33
4.2. Comment financer la qualité de service ?	35
4.3. Comment évaluer la qualité ?	37
4.4. Comment récompenser les bons résultats et sanctionner les mauvais ?	41
5. Quelle est l'influence en France des expériences des pays étrangers ?	43
A. Observations générales	44
B. Recommandations	46
Annexe 1 : méthodologie de l'enquête	49
Annexe 2 : le cadre d'autoévaluation des fonctions publiques	50
Postface	51
L'auteur	55



Modernisation du management public : le pari de la qualité

par Sylvie Trosa

La qualité des services fournis par les administrations publiques est un thème qui a le vent en poupe en France, comme en témoigne le nombre d'initiatives officielles à ce sujet depuis quelques années. En octobre 2000, déjà, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) avait fixé des orientations visant à améliorer la qualité dans les services publics¹. Quatre ans plus tard, un rapport remis par Jean-René Brunetière s'intéressait à la budgétisation par programme prévue par la LOLF en tant que levier de développement des démarches qualité². La même année, enfin, une commission sur la « qualité des services publics » présidée par Yves Cannac suggérait aux pouvoirs publics français de s'inspirer des instruments mis en place dans les autres pays de l'OCDE³.

Force est de constater, cependant, que les recommandations des rapports officiels, tout comme les mesures préconisées par le comité interministériel de 2000, n'ont guère été suivies d'effet. Ce mélange entre un apparent consensus quant aux réformes à mettre en œuvre et une inaction de fait est propre à la France : nombre de pays de l'OCDE ont réussi à mettre en place, depuis une dizaine d'années, une politique qualité ambitieuse dans leurs services publics. C'est à ces exemples étrangers que cette note s'intéresse, avec l'ambition d'en tirer des enseignements applicables au cas français.

1. Disponible en ligne sur http://www.dusa.gouv.fr/IMG/pdf/extrait_RD_CIRE_2000.pdf

2. Jean-René Brunetière, *La Satisfaction des usagers / clients / citoyens du service public*, Association France qualité publique, La Documentation française, 2004.

3. Yves Cannac, *La Qualité des services publics*, Commission qualité des services publics, La Documentation française, 2004.

4. Les démarches de type qualité totale ou certification ne seront pas abordées ici, parce qu'elles n'ont jamais fait l'objet d'une politique systématique dans les pays étudiés et que leur mise en œuvre dans le secteur public ne se distingue en rien de celle du secteur privé.

L'étude des exemples étrangers permet de mettre en évidence trois grands types de démarches qualité dans les administrations publiques⁴ :

- La qualité de service concerne la façon dont le service est rendu. Elle s'intéresse à la relation entre les agents et les usagers d'un service public donné.
- La qualité des niveaux de service concerne la définition d'un niveau de qualité pour chaque service. Elle implique donc des choix politiques, parce que les budgets ne sont pas illimités. Par exemple, on pourra demander aux services d'urgence de recevoir les patients avec un délai de moins de deux heures ou de moins de quatre heures. Il est aussi possible de définir un niveau de qualité pour plusieurs services liés, en choisissant par exemple entre la conservation d'un maillage serré des services publics en milieu rural ou l'amélioration de l'accueil en milieu urbain.
- La coproduction de la qualité avec les citoyens désigne le processus par lequel l'administration définit l'offre de service public en collaboration avec les usagers, regroupés ou non en associations.

Ces trois modèles correspondent en fait à trois phases d'évolution dans le temps des démarches qualité dans les pays de l'OCDE. La mise en œuvre de mesures pour améliorer la qualité de service, passage obligé pour relégitimer l'action de l'administration, a ainsi conduit à une réflexion sur les niveaux de service dans un contexte de pénurie budgétaire puis à la prise de conscience que l'action des usagers est décisive dans la qualité du service public. Cette évolution a aussi conduit à reconnaître que l'utilisateur a non seulement des droits (une qualité de service satisfaisante) mais aussi des obligations : celle de prendre en compte la contrainte budgétaire, d'accepter des arbitrages entre les différents services publics et de participer, par la coproduction, à l'élaboration de l'offre de service.

Il faut immédiatement préciser que ces différentes démarches qualité ne sont jamais apparues *ex nihilo*, dans un système administratif inchangé. Au contraire, elles ont partout suivi la transformation des services administratifs en centres de responsabilités dotés d'objectifs de résultats, ayant le libre choix des moyens pour les atteindre et tenus d'en rendre compte très régulièrement devant le Parlement.

Cette condition préalable n'est pas surprenante : un service jugé avant tout sur le respect des procédures et qui ne peut modifier sensiblement ses propres conditions d'organisation n'aura souvent ni la motivation ni la capacité de rationaliser son organisation et sa production. A l'inverse, un service qui doit rendre compte de ses résultats, qui dispose d'un budget global et qui est peu entravé par des contraintes réglementaires sera fortement incité à mettre en œuvre des procédures qualité pour démontrer son efficacité.

Les administrations des pays étudiés ont ainsi toutes cherché à définir, pour chaque service :

- un projet, qui suppose de répondre à des questions comme « quelle est notre raison d'être ? » ou bien « quel est le sens de notre action ? » ;
- des objectifs, pour chaque niveau de responsabilité (de la direction au secrétariat) ;
- l'étendue de la liberté d'action des gestionnaires opérationnels face aux services fonctionnels centraux. Il est ainsi nécessaire de préciser ce qui est laissé à l'appréciation de chaque service (par exemple, les achats qui peuvent se faire de gré à gré, les actes qu'il est possible de signer sans approbation préalable ou les recrutements qui peuvent s'effectuer sans passer par un service central) et ce qui relève d'une harmonisation centrale (comme les règles générales de recrutement ou certaines commandes publiques au-dessus d'un certain montant) ;
- la marge de décision laissée aux personnels en contact avec les citoyens. Il faut par exemple déterminer si un agent peut avoir la capacité de choisir dans un menu de programmes pour mieux répondre aux besoins spécifiques de chaque usager ;
- les modalités de compte rendu et de justification des décisions prises.

Ce n'est qu'après la mise en place de cette culture de gestion que les démarches qualité ont pu se développer.

1

L'irruption des usagers dans le service public : la qualité de service

Le fait que la première approche de la qualité dans tous les pays ait été celle de la qualité de service s'explique par trois raisons principales :

- Le constat que l'amélioration des relations entre les usagers et l'administration permet de contenter tous les acteurs. Les usagers profiteront ainsi de services publics de meilleure qualité, les fonctionnaires se sentiront mieux considérés et les gouvernements pourront se prévaloir d'avoir obtenu des résultats tangibles.
- Les méthodes pour améliorer la qualité du service existaient déjà dans le secteur privé, ce qui rendait leur mise en œuvre dans les administrations relativement aisée.
- La qualité de service peut souvent être améliorée sans dépense budgétaire supplémentaire : ne pas laisser le téléphone sonner dans le vide ou être courtois dans ses réponses ne creuse pas le déficit public.

1.1. Comment savoir sur quoi faire porter les efforts de qualité du service ?

Les enquêtes constituent l'outil essentiel pour connaître les attentes des usagers en matière de service public. Il n'est pas toujours possible, ni même souhaitable, de répondre à toutes les attentes du public, mais la connaissance des préoccupations des usagers est un élément fondamental de toute démarche qualité.

Au Canada, par exemple, une mission de haut niveau a été créée au sein du ministère des Finances en 1998 dans le but de recueillir le sentiment des usagers sur la qualité dans les services publics. Elle s'appuie aujourd'hui sur un réseau de 220 agences, aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Ce réseau a permis de créer un forum commun qui dépasse les frontières et les territoires organisationnels et qui permet de déceler puis d'échanger les bonnes pratiques.

Une vaste enquête a ainsi été lancée en 2000 pour déterminer la meilleure manière de mettre en place des instruments d'incitation à la qualité. 40 études de cas ont été menées, couvrant 24 agences choisies par tirage au sort et donnant lieu à l'examen de 2 900 questionnaires de satisfaction remplis par des usagers. Les résultats de l'enquête ont permis de mieux cerner les attentes du public en matière de qualité de service. Par exemple, 76 % des personnes interrogées trouvaient « inacceptable » un temps d'attente au téléphone dépassant la minute, alors que 97 % estimaient qu'une attente de trente secondes était acceptable. Pour d'autres aspects du service, l'enquête a montré qu'une forte majorité des usagers souhaitait un temps d'attente maximal dans les services publics de cinq minutes, une réponse à un appel dans les quatre jours ou un maximum de deux interlocuteurs pour le traitement d'un dossier.

Ce type de constat appelle trois réponses de la part de l'administration. Il s'agit d'abord de mesurer les performances des services pour savoir, par exemple, quelle proportion des dossiers est effectivement traitée en moins de quatre jours. Il faut ensuite diagnostiquer les causes de l'insuffisance du service, comme une coordination trop faible ou l'absence d'un interlocuteur unique. Il est enfin nécessaire de déterminer précisément un objectif en matière de qualité, et de prendre les mesures organisationnelles qui permettront de l'atteindre.

Dans le cas du Canada, cette démarche a conduit les administrations à développer des initiatives comme le guichet ou l'interlocuteur uniques et à signer des accords de partenariat entre services pour que les usagers puissent rapidement obtenir des réponses à leurs demandes. L'enquête a aussi permis de cerner et de prendre en compte d'autres revendications importantes des usagers : une information plus simple et plus accessible, des horaires d'ouverture plus larges, la mise en ligne des formulaires, la réduction du nombre de justificatifs demandés ou encore l'octroi de pouvoirs plus importants aux personnels en contact direct avec eux.

Les exemples australien et britannique ont également montré que les administrations avaient souvent une vision faussée des attentes du public. Ainsi, alors que les personnels de la Sécurité sociale, dans les deux pays, pensaient que la réduction des délais d'attente serait la première préoccupation des usagers, une enquête a montré que ces derniers les estimaient déjà satisfaisants. Leur souhait principal portait en fait sur l'aménagement des locaux et l'instauration d'un interlocuteur unique, nombre d'usagers trouvant en effet difficile de parler de problèmes personnels souvent douloureux devant plusieurs agents. Cette information a été cruciale pour des administrations qui ne pouvaient, pour des raisons budgétaires, investir à la fois dans la réduction des délais et l'aménagement des locaux.

1.2. De la bonne utilisation des enquêtes de satisfaction

Les études de satisfaction ou de besoins nécessitent, pour être efficaces, un effort de communication de la part des responsables des services. En direction des fonctionnaires d'abord, à qui il faut montrer que les opinions des usagers ne constituent pas une mise en cause de leur travail et qu'elles ne sont pas illégitimes. Avec les usagers, ensuite, à qui l'on expliquera quelles améliorations sont possibles et quelles attentes ne pourront pas être pleinement satisfaites. Des comparaisons avec le secteur privé peuvent alors se révéler utiles, car il n'est pas rare que les usagers attendent plus du service public que de l'entreprise.

Ce travail de communication a une vertu pédagogique : il permet de définir ce que le service public peut et ne peut pas faire. Par exemple, au Royaume-Uni, les chartes adoptées au niveau local par les établissements scolaires précisent bien que les enseignants sont tenus de recevoir les parents dans un délai donné mais que, pour autant, l'évaluation des enfants demeure de la responsabilité des enseignants. De façon plus générale, dans tous les pays, les chartes des droits des usagers du service public comprennent aussi bien des droits (à l'information, à la courtoisie, à un recours) que des devoirs (de courtoisie réciproque, de production de leurs dossiers).

Témoignage : Canada, ministère des Finances ⁵

Nous considérons que le Canada est un pays à la pointe du mouvement de qualité en matière de relation de service.

En 1997, le Centre canadien pour le développement du management a été sollicité par la directrice du service public pour définir une stratégie visant à améliorer de façon significative la qualité du service aux usagers. La recherche a été effectuée en 1997 et 1998. Nous avons découvert, sur la base d'une vaste enquête de satisfaction, que cinq composantes de la relation de service expliquaient 70 % des appréciations sur la qualité de service. Cet élément a permis de mettre en place une grille d'évaluation commune à toutes les administrations et à toutes les agences. Cette grille sert de base à la présentation au Parlement d'un rapport annuel concernant la qualité des services de l'État.

Leçon 1

L'approche par la « qualité de service »

- a) montre que la connaissance des attentes des usagers ne va pas de soi ;
 - b) suppose un travail de pédagogie, à destination des citoyens, sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas ;
 - c) permet de faire évoluer les services publics sans critiquer les personnels.
-

⁵. Voir l'annexe I sur la méthodologie de l'enquête.

Une autre leçon tirée des expériences étrangères en matière de qualité de service est que les sondages de satisfaction généraux, sans différenciation des populations, ne donnent que peu de résultats. Les chiffres agrégés tendent en effet à masquer la forte hétérogénéité des attentes et des besoins par type d'usagers. Une segmentation des résultats se révèle donc souvent essentielle pour orienter les mesures en termes de qualité.

Témoignage : Royaume-Uni, ministère des Finances

Les enquêtes ont révélé un tableau assez contrasté : certaines administrations se concentrent essentiellement sur la qualité du service au guichet alors que d'autres cherchent à se restructurer pour mieux s'adapter aux attentes des usagers. Néanmoins, dans tous les cas, le mouvement de qualité a suscité une réflexion réelle et profonde sur la diversité des publics et sur les moyens de connaître leurs attentes. Cette expérience a constitué une véritable révolution culturelle.

■ Leçon 2

La qualité de service permet aux services publics de mieux appréhender la diversité de leurs « publics », de leurs attentes et de leurs contraintes.

2

La consultation des usagers sur le contenu des services publics : la qualité des niveaux de service

2.1. Qu'appelle-t-on niveau de service ?

Définir un niveau de service consiste à déterminer si, par exemple, les opérations de déneigement auront lieu une, deux ou trois fois par jour dans une grande ville canadienne. La différence est donc fondamentale par rapport au premier âge de la qualité : l'avis des usagers n'est plus seulement sollicité sur la façon dont un service public est rendu, mais aussi sur la nature même de ce service.

Il y a bien entendu des limites. En matière de service public, le client ne peut pas être roi et ce n'est pas à lui seul de définir les services rendus. D'abord parce que les usagers sont multiples et que leurs intérêts divergent souvent. Mais aussi parce que la recherche d'un intérêt général suppose de prendre en compte la soutenabilité financière, sociale ou environnementale des politiques publiques, au-delà des demandes immédiates des citoyens.

Pour autant, il est possible et souhaitable de permettre aux usagers de participer à la prise de décision. A partir du moment où la nature du service a été définie par le gouvernement et le service public, son niveau peut être présenté, sous forme de plusieurs choix dans une sorte de « menu proposé », à la consultation des citoyens. Savoir s'il faut déneiger plus vite et à quel prix ou déneiger moins vite mais mettre l'accent sur l'hébergement des plus démunis a ainsi pu faire l'objet de débats en France dans les directions départementales de l'Équipement, certes davantage avec les élus qu'avec les usagers.

2.2. La définition des niveaux de service suppose une pédagogie du possible

Une telle démarche suppose de mettre en place des outils techniques spécifiques et de gérer un changement culturel.

D'abord, des outils de gestion sont nécessaires pour permettre de chiffrer le coût des niveaux de qualité proposés. Il faudra par exemple connaître avec précision le coût que supposerait une réduction de la durée des opérations de déneigement. Les pays anglo-saxons, tout comme certains ministères français, ont ainsi mis en place depuis au moins dix ans des systèmes de calcul des coûts permettant de répondre à ce type de question.

Ensuite, il faut instaurer un cadre de discussion qui amène les citoyens non plus simplement à réclamer un niveau maximal de service dans tous les domaines mais à raisonner en termes d'arbitrages. Cela suppose une prise de conscience du fait que les ressources publiques sont limitées, que l'intérêt public va au-delà de la satisfaction des besoins personnels et que la solidarité entre groupes sociaux est nécessaire. Certains élus locaux français ont suivi cette voie, en présentant à des assemblées de citoyens un budget disponible et en leur demandant de trouver un accord pour faire un choix entre plusieurs solutions.

Enfin, une plus grande transparence de l'information de la part des gouvernements est essentielle. Promettre, comme le fait le gouvernement britannique, qu'à l'horizon de cinq ans « 80 % des enfants de moins de cinq ans atteindront un niveau sanitaire et social permettant leur insertion future » équivaut ainsi à reconnaître les limites d'une politique publique qui ne sera pas suffisante pour 20 % du public concerné. Cette dimension de la qualité suppose donc un certain niveau de maturité démocratique, la conscience et la prise en compte de ce que le service public peut et ne peut pas faire, et à quel horizon temporel. Faute de quoi les usagers réclameront des objectifs de qualité de 100 % à court terme. Pour les atteindre, les services auront alors tendance à proposer des objectifs peu ambitieux, en négligeant les problèmes les plus graves. C'est précisément ce qui s'est passé dans les premiers temps de l'introduction de cibles en matière de qualité dans les pays anglo-saxons.

Témoignage : Suède, Cour des comptes

Nous n'avons pas encore réellement réfléchi au rapport entre la qualité et le budget, bien que ce sujet soit à l'ordre du jour. La première tâche à laquelle il faut nous atteler est un travail d'explication sur le fait que la qualité ne suppose pas nécessairement plus d'argent, qu'elle ne signifie pas non plus des services parfaits, mais qu'elle nécessite des arbitrages entre ce qu'attendent les usagers et ce qu'il est possible de leur fournir.

Témoignage : Royaume-Uni, ministère des Finances

Nous considérons qu'il n'y a pas de qualité en soi. La qualité doit être définie du point de vue de chaque partenaire d'une politique publique. Pour certains, elle réside dans les résultats réels attendus ; pour d'autres, elle se trouve dans la relation du service. Nous avons donc laissé aux ministères le choix de définir leurs standards de qualité soit en termes de qualité de service, soit en termes d'efficacité réelle des politiques publiques. Il existe de nombreux exemples de services où cette approche multidimensionnelle de la qualité est absolument essentielle. C'est par exemple le cas pour les aides sociales : un indicateur présentant le montant des transferts sera ainsi considéré de façon opposée par un contribuable et par un assuré social. Pour ce dernier, il faudra plutôt utiliser un indicateur de rapidité des paiements.

Il est donc important de bien déterminer quel indicateur de qualité est pertinent, pour quel type de partenaire. On doit aussi se demander pourquoi le point de vue des usagers serait le seul à prévaloir dans la détermination des indicateurs. En fait, la qualité ne découle pas d'une simple réponse à l'attente consumériste des usagers, mais d'un arbitrage entre les attentes des différentes parties prenantes à une politique publique : les usagers, les contribuables et le gouvernement.

Dans le secteur privé, la sanction ultime d'une mauvaise qualité de service est la faillite. Cette menace étant absente dans le secteur public, il faut donc également mettre en place une stratégie qui s'appuie sur un système de sanctions et d'incitations. Cet élément a probablement manqué dans les premières expériences menées au Royaume-Uni.

2.3. La qualité est toujours un arbitrage

Le problème de l'arbitrage et de la différenciation entre usagers se heurte, en France, à une vision dominante de l'égalité juridique entre citoyens. Cette vision s'accompagne aujourd'hui d'une certaine forme d'hypocrisie. En théorie, le service public doit être le même pour tous les usagers. Les oppositions récentes à l'introduction d'une dose de contrôle continu pour l'obtention du baccalauréat sont symptomatiques de cette approche. En réalité, le niveau de qualité est déjà très différent selon les points du territoire ou les services publics. Ainsi, le temps d'attente dans une DDASS n'est pas le même en milieu rural et en banlieue. De même, la « solidité juridique » d'un permis de construire peut être très différente d'une ville à l'autre. L'engagement dans une stratégie basée sur la qualité va mettre en évidence ces différences entre les services rendus. Elle pourrait aussi s'accompagner de la préconisation d'un traitement différent selon les populations ou les lieux. A ce titre, la mise en œuvre d'une démarche qualité de grande ampleur en France nécessitera un important travail d'explication.

■ Leçon 3

La qualité suppose toujours un arbitrage entre des intérêts différents. Elle repose sur des solutions circonstanciées, à rebours d'une tradition juridique française qui a tendance à privilégier des réponses uniformes.

2.4. À travers les niveaux de service, la qualité rejoint l'efficacité du service public

L'approche par les niveaux de service a tendance à rapprocher la démarche qualité des approches centrées sur l'efficacité des services publics. Cette convergence se retrouve dans le cadre d'autoévaluation des administrations (CAF, pour *common assessment framework*) adopté par les pays européens : au départ conçu comme un modèle de mesure de la qualité, il dépasse en fait ce cadre strict pour permettre d'évaluer l'ensemble des pratiques managériales⁶.

Témoignage : Suède, Cour des comptes

En Suède, les enquêtes de satisfaction sont largement utilisées, dans toutes les administrations, pour connaître l'avis des usagers quant à l'accessibilité des services, la qualité de l'information ou la courtoisie des agents. Cette politique qualité a été mise en place en 1982 et elle s'intéresse uniquement, en théorie, à la seule relation de service. Néanmoins, il s'est vite révélé nécessaire d'inclure des mesures d'efficacité dans l'évaluation de la qualité des services publics. Le suivi d'indicateurs comme le nombre de crimes élucidés, les résultats scolaires ou le nombre d'accidents de la route permet ainsi d'évaluer à la fois la relation de service et l'efficacité des services publics. La plupart du temps, les ministères et les agences ont défini eux-mêmes les objectifs de façon à favoriser leur appropriation par les personnels.

L'approche par les niveaux de service s'appuie en fait sur un important travail de management préalable.

La définition des niveaux de service suppose d'abord une hiérarchisation des missions du service public. La finitude des budgets publics empêche en effet de satisfaire totalement une demande sociale qui est, par nature, illimitée. Il convient donc, en premier lieu, de définir les politiques publiques prioritaires.

6. Voir l'annexe 2 pour une présentation du *common assessment framework*.

Ces priorités ne peuvent venir que d'un sens clair de la raison d'être du service public. Plusieurs pays (Australie, Canada, Danemark, Royaume-Uni) ont ainsi mis en œuvre une démarche dite de « révision de missions », dont l'objectif est, pour chaque service, de répondre à trois questions :

- Pourquoi le service public est-il responsable de cette mission ?
- Doit-elle être mise en œuvre par l'Etat, les collectivités locales ou des organismes privés investis de missions de service public ?
- Comment la mettre en œuvre avec le meilleur rapport coût/efficacité ?

Une réflexion parallèle sur la qualité est indispensable pour mener à bien cette révision des missions, qui ne peut uniquement se baser sur des considérations de coût mais doit également prendre en compte les attentes sociales et les objectifs du gouvernement. Une fois les missions du service public précisément définies, il faut enfin mettre en place un système de management cohérent, avec des objectifs, des moyens pour les atteindre et des obligations de rendre compte.

A défaut de cette cohérence, la qualité sera perçue par les responsables budgétaires comme une simple dépense supplémentaire et par les agents, comme une démarche lourde du type « qualité totale ».

Témoignage : Etats-Unis, ministère des Finances

Le gouvernement fédéral des Etats-Unis n'a pas en soi de politique de qualité qui s'imposerait aux différents ministères et agences. En revanche, les ministères et agences sont tenus par la loi d'évaluer l'efficacité de leurs programmes en fonction d'objectifs contenus dans des plans stratégiques. Ces objectifs sont souvent liés à des indicateurs de qualité, en particulier pour les activités de prestation de services. C'est par ce biais que les Etats-Unis sont allés vers la généralisation d'un modèle de qualité totale à la fin des années 1980. Les plans stratégiques fixant les priorités de résultats à atteindre ont donc été le moteur de la prise au sérieux de la qualité par les administrations.

Malheureusement, il n'existe pas pour l'instant de sanctions en cas de mauvais résultats en matière de qualité. Il serait probablement possible d'améliorer la situation actuelle en mettant en regard, au cours de la discussion budgétaire, les résultats en matière de productivité et leur impact sur la qualité du service rendu.

On ne trouve pas cette cohérence en France : les dépenses de modernisation y font l'objet d'une budgétisation spécifique, comme si elles ne faisaient pas partie des priorités stratégiques des ministères. Cette marginalisation des démarches qualité provient en fait de l'absence d'une approche intégrée, qui rendrait chaque service responsable de sa propre efficacité. Force est de constater que ce message n'est diffusé ni par le gouvernement ni par les responsables administratifs.

Leçon 4

La qualité ne se développe réellement que si elle est intégrée à la stratégie budgétaire des administrations.

2.5. La qualité doit distinguer ce qui relève des priorités nationales et ce qui relève de la responsabilité du management de chaque service

Au Royaume-Uni, au contraire, la qualité est totalement intégrée à la vision nationale du management par objectifs. Le gouvernement britannique a ainsi mis en place un système de budgétisation stratégique qui s'appuie à la fois sur une différenciation des objectifs et sur des réformes structurelles dans la gestion des administrations.

D'une part, le gouvernement a défini des objectifs socio-économiques à moyen et à long terme, qui sont regroupés dans des « accords de service public » (*public service agreement* ou PSA). Ces priorités font l'objet d'un contrôle de l'administration centrale. Elles se distinguent des objectifs de « mise en tension » des services publics, qui sont définis dans des documents internes à chaque administration (*service delivery agreements* ou SDA) et qui sont soumis pour information aux services centraux. L'objectif d'une telle distinction est d'éviter à la fois l'écueil bureaucratique d'un contrôle approfondi sur tous les objectifs et la marginalisation du fonctionnement courant des administrations, au bénéfice de quelques grandes priorités médiatiques.

D'autre part, des réformes propres à assurer la bonne mise en œuvre de la politique qualité ont été adoptées : une plus grande liberté a été accordée aux responsables des services déconcentrés, de façon à permettre l'adaptation des stratégies de mise en œuvre aux circonstances locales ; les mécanismes indépendants d'audit et d'inspection ont été renforcés ; enfin, les administrations ont été encouragées à être plus transparentes sur leurs performances.

Cette clarification des niveaux de responsabilité et la réduction du nombre d'objectifs par programme a permis de concentrer l'effort de qualité sur les priorités définies par le gouvernement. Par ailleurs, les indicateurs de qualité sont désormais définis après une procédure de consultation élargie, ce qui a permis une meilleure appropriation des objectifs par les personnels.

■ Leçon 5

Les objectifs de qualité doivent être hiérarchisés. Il est ainsi nécessaire de différencier des objectifs stratégiques, qui visent principalement l'efficacité du service, et des objectifs de « mise en tension », qui s'intéressent à la relation de service avec les usagers.

Témoignage : Royaume-Uni, services du Premier ministre

A travers les « accords de services publics », nous avons clairement fait comprendre que l'objectif de la politique qualité était de parvenir à des résultats perceptibles par les citoyens. En même temps que l'accent était mis sur les résultats, une plus grande autonomie de gestion a été accordée aux ministres et aux agences pour la stratégie de mise en œuvre. Cette réforme a permis de mobiliser les managers et les personnels autour du thème de la qualité : le fait qu'ils obtiennent les moyens, le temps et la capacité pour mettre en œuvre des procédures de qualité leur a en effet montré que la politique gouvernementale n'était pas un simple effet de mode, mais qu'elle s'inscrivait dans la durée.

3

L'irruption des usagers dans la mise en œuvre du service public : la coproduction des services publics

3.1. La coproduction avec les individus

La coproduction permet de franchir une ultime étape dans l'appropriation des services publics par les usagers, qui ne sont plus seulement consultés mais véritablement impliqués dans la mise en œuvre du service public. Le propriétaire qui déneigera le trottoir devant chez lui ou les parents qui feront fonctionner une crèche parentale participent ainsi de ce mouvement de coproduction.

L'appel au bénévolat pour la production du service public s'explique certes en partie par des raisons budgétaires. Mais l'aspect financier n'est pas déterminant : l'objectif principal est de responsabiliser le citoyen, en imposant l'idée qu'un service public de qualité repose sur la participation de tous.

En fait, la coproduction existe depuis longtemps, au moins de manière implicite : on peut ainsi considérer que l'utilisateur qui se sert d'une machine informatique au lieu de se rendre au guichet ou le patient qui suit les conseils de vie de son médecin participent à la production d'un service public.

Cela dit, la coproduction en tant que démarche qualité va plus loin que ces formes implicites. Elle suppose d'abord que la population (et l'administration !) admette que tous les problèmes ne pourront être réglés par l'Etat agissant seul. Elle implique aussi que le financement puisse être en partie modulé en fonction de la participation des citoyens au service public. En ce sens, la coproduction avec les individus tranche radicalement avec la philosophie traditionnelle de l'Etat assistantiel et avec l'impératif d'égalité devant les services publics. C'est sans doute la raison pour laquelle elle est encore rarement reconnue en tant que politique publique par les gouvernements.

3.2. La coproduction avec des groupements

A contrario, la coproduction devient de plus en plus le paradigme de définition de la qualité pour les partenariats avec plusieurs acteurs institutionnels, par exemple entre l'Etat, des collectivités territoriales et des entreprises privées. Cette forme de coproduction est plus ancienne et moins conflictuelle que la précédente : elle ne remet en effet pas en cause les fondements de l'Etat assistantiel, mais donne à la puissance publique un rôle de facilitateur, de conseil et d'appui.

Ce type de démarche rejoint la philosophie politique dominante dans les pays anglo-saxons : la réduction de l'intervention directe de l'Etat y procède moins d'un présupposé libéral qui ferait du « moins d'Etat » un but en soi que d'une recherche de formes différentes de l'action étatique. Le rôle de l'Etat consiste ainsi de plus en plus souvent à aider les individus à « s'aider eux-mêmes », en soutenant les initiatives des communautés. En termes pratiques, cela suppose un Etat qui cherche à encourager le dialogue entre les différents partenaires, qui intervienne pour résoudre les conflits et qui lève les obstacles réglementaires et financiers qui entravent les initiatives locales.

L'intervention de l'administration australienne auprès des communautés aborigènes est emblématique de cette évolution du rôle de l'Etat, la coproduction apparaissant comme une voie médiane après l'échec de deux approches « maximalistes ». Dans un premier temps, l'administration avait en effet imposé des solutions sans aucune concertation avec les responsables locaux. Le gouvernement avait ainsi cherché à développer l'habitat fixe, sans prendre en compte le fait que les maisons en dur sont considérées dans la culture aborigène comme un lieu dangereux et malfaisant.

L'échec de cette première politique a alors conduit l'administration à tomber dans l'excès inverse : à l'hypercentralisation a succédé l'octroi de subventions sans conditions et sans contrôle aux communautés aborigènes. De façon prévisible, cette politique a donné lieu à un gaspillage de l'argent public. Les critiques de la Cour des comptes et des contribuables ont forcé le gouvernement à modifier une seconde fois les conditions de l'aide aux aborigènes.

Le programme actuel cherche à tirer parti des échecs passés pour recentrer le rôle de l'Etat sur des missions d'appui et de contrôle. L'utilisation de l'argent

reste principalement décidée par les conseils aborigènes, mais l'Etat central intervient pour que les projets adoptés puissent avoir une chance raisonnable de succès. Ainsi, les entreprises créées par les aborigènes bénéficient de conseils de gestion de manière à assurer leur viabilité financière. Cet exemple montre qu'il existe une troisième voie entre l'Etat paternaliste et le retrait de l'Etat, qui passe par une forme de contrat passé entre l'Etat central et les communautés locales.

La mise en œuvre de démarches basées sur la coproduction pose néanmoins de sérieux défis au service public. Elle suppose en effet que les différents services acceptent de travailler ensemble, en s'affranchissant des séparations administratives ou de la frontière entre le public et le privé. Or rien n'incite à la coopération : les carrières dans la fonction publique d'Etat sont ministérielles, la culture est individualiste et les directeurs généraux sont farouchement attachés à la défense de leur territoire. Seule une révolution culturelle dans les administrations permettrait en fait de sortir de cette situation. Cela supposerait une valorisation du travail d'équipe, la formation commune de fonctionnaires de corps différents ou la prise en compte de la coopération dans les évaluations.

Il est tentant, devant l'ampleur d'une telle tâche, de tirer la conclusion que le système actuel est irréformable et que la seule voie pour améliorer substantiellement le service public est celle de l'externalisation. Un tel phénomène s'est d'ailleurs déjà produit dans de nombreux pays. En Australie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, l'aide aux chômeurs de longue durée a ainsi fait l'objet d'une mise en concurrence entre les anciens services du ministère de l'Emploi transformés en entreprise publique concurrentielle et des prestataires privés. Les prestataires ne sont désormais rémunérés que dans la mesure où ils parviennent à trouver un emploi durable pour les chômeurs dont ils ont la charge. Dès lors, ils sont incités à mettre en œuvre des actions beaucoup plus diversifiées (aide psychologique, formation linguistique ou conseils en matière de présentation) que celles de l'ancienne agence publique de l'emploi.

Dans ce cas, la mise en concurrence relève donc moins d'*a priori* idéologiques que d'un constat d'échec quant à la possibilité de réformer le secteur public. La pression concurrentielle est alors considérée comme le seul moyen d'accélérer les changements.

Beaucoup craignent pourtant que l'adoption des outils et des méthodes de gestion des grandes entreprises par les services publics locaux se fasse au détriment de leur spontanéité et de leur proximité avec les citoyens. Mais tel n'est pas le cas. D'une part, la professionnalisation des modes d'action est le meilleur garant de l'efficacité et de la pérennité des services publics. D'autre part, elle s'intéresse aussi, au-delà des objectifs financiers, à la qualité de la représentation des différentes parties. En ce sens, elle participe au renforcement de la proximité des services publics avec les usagers.

Le développement du partenariat dans la mise en œuvre des services publics est donc beaucoup plus qu'une mode passagère. Il est une nécessité pour répondre au manque de moyens et de légitimité de l'Etat central. En ce sens, la négociation avec des partenaires locaux, autour d'objectifs communs, est une solution d'avenir.

■ Leçon 6

La coproduction de la qualité touche au cœur même de la façon dont est conçu le rôle du service public et de l'Etat. Elle implique une redistribution des rôles entre celui-ci, les entreprises et la société civile.

Comment piloter, financer et évaluer la qualité ?

4.1. Les différentes méthodes de mise en place des démarches qualité

Trois stratégies différentes ont été utilisées pour mettre en œuvre les démarches qualité dans les administrations publiques.

Le premier modèle, déjà évoqué, est celui du Royaume-Uni, qui a rendu les démarches et la mise en place d'indicateurs de qualité obligatoires dans tous les services.

La méthode australienne a été plus flexible : à l'obligation de définir une démarche qualité répondait une entière liberté laissée aux ministères en ce qui concernait leur mise en œuvre.

Témoignage : Australie, ministère des Finances

Pour mettre en œuvre sa politique de qualité, le gouvernement australien a demandé à chaque ministère de définir sa propre charte du meilleur service au citoyen.

Une aide méthodologique a été apportée par le ministère des Finances, mais aucun format ni aucune méthode de qualité n'ont été imposés. Cette stratégie est liée à la conviction que les administrations interministérielles doivent imposer des objectifs, mais pas la façon de faire. Les ministères ont ainsi pu choisir entre le CAF, la méthode ISO et la qualité totale.

À la question des standards de qualité ont également été données des réponses différentes selon les administrations. Certains ministères ont considéré que les différences de « maturité » entre leurs services rendaient problématique la définition d'objectifs uniformes. D'autres ont au contraire estimé que des indicateurs de qualité ambitieux seraient un facteur de motivation pour les services les moins avancés, qui seraient ainsi incités à rechercher des solutions innovantes. Le ministère de la Sécurité sociale a ainsi adopté les mêmes standards de qualité identiques pour Sydney et pour les provinces les plus reculées.

L'expérience australienne montre donc qu'il n'y a pas une seule façon de mettre en œuvre les procédures qualité. Elle prouve aussi qu'il est possible de changer en profondeur la culture des administrations. Un rapport de la Cour des comptes a ainsi montré que plusieurs années de planifications stratégiques dans les ministères avaient conduit les agents à s'approprier l'impératif de qualité. La liberté donnée aux organisations, aux managers et aux personnels pour définir des stratégies et des objectifs à moyen terme a fait que la qualité n'est plus vue comme une politique supplémentaire mais comme une démarche totalement intégrée à la gestion globale des administrations.

Enfin, la Suède a privilégié une stratégie purement incitative, sans aucune obligation réglementaire ni aucune directive générale en matière de qualité.

Témoignage : Suède, Office des services publics

Il n'y a pas eu, en Suède, d'évaluation globale de la politique de qualité. Certes, le gouvernement a parfois affirmé que la qualité du service public était très importante, mais il n'a jamais défini une stratégie générale pour l'ensemble des services publics. Les ministères et les agences ont donc dû se débrouiller par eux-mêmes, en mettant le plus souvent l'accent sur la qualité de service. Cette absence d'obligation et de politique gouvernementale affichée a donné des résultats très contrastés selon les administrations. Ainsi, certains services prennent en compte l'avis des usagers, alors que d'autres, non. La qualité dépend en fait du bon vouloir de chaque administration.

4.2. Comment financer la qualité de service ?

En Australie, le mouvement de qualité a été lancé par un rapport du ministère des Finances en 1995, élaboré en collaboration avec les ministères fédéraux, les Etats fédérés, des experts, des représentants du secteur privé et des universitaires. Au départ, le ministère des Finances était assez réticent face au mouvement de qualité, craignant qu'il ne soit utilisé comme prétexte pour demander des moyens supplémentaires.

Le rapport a en fait montré que si la qualité pouvait nécessiter dans un premier temps d'importants investissements (par exemple pour mettre en place des centres d'appels), elle pouvait néanmoins apporter à terme des gains de productivité moyens de l'ordre de 10 %. L'aide budgétaire initiale s'apparente alors à une avance sur recette qui pourra ensuite être remboursée grâce aux économies réalisées.

Il faut insister sur le fait que 10 % est un chiffre moyen, qui masque des gains de productivité beaucoup plus importants dans certains domaines. L'expérience australienne a ainsi montré que la sous-traitance de l'informatique permet en moyenne des gains de l'ordre de 20 %, pour un niveau de qualité largement accru. Cet écart s'explique par le fait que les équipes internes chargées de la maintenance informatique sont souvent trop petites pour maintenir un niveau de qualification comparable à celui d'une entreprise concurrentielle dotée de services de recherche.

De tels gains de productivité ne sont pas limités aux aspects périphériques de la gestion publique. Une étude de benchmarking réalisée en 1998 en Australie a par exemple trouvé un écart de productivité de 100 % entre les services de gestion de ressources humaines de différents ministères et ceux des entreprises privées. Une étude complémentaire a montré que cet écart s'expliquait pour moitié par des contraintes réglementaires qui pouvaient être levées : les congés relevaient par exemple d'une cinquantaine de bases réglementaires différentes. L'autre moitié provenait d'une sous-valorisation des services de ressources humaines au sein des ministères, qui conduisait à y placer les agents les moins performants et s'accompagnait d'un turnover élevé. Ce diagnostic a conduit le gouvernement à rationaliser les textes réglementaires (le nombre de formes de congés étant par exemple ramené à cinq) et les ministères à revaloriser les

carrières au sein de leurs services de ressources humaines. Les réformes ont permis des gains de productivité proches de 50 %.

Ces exemples laissent à penser que le chiffre de 10 % est plutôt un minimum, même après la prise en compte des investissements initiaux.

■ Leçon 7

La qualité peut supposer des investissements importants dans un premier temps. Les sommes dépensées s'apparentent en fait à des avances sur recettes gagées sur les gains de productivité qu'apporte dans un second temps la rationalisation des méthodes de travail.

Témoignage : Suède, Cour des comptes

Lorsqu'un service public fonctionne correctement, il est assez facile de soutenir que la mise en œuvre d'une démarche qualité ne suppose pas des sommes colossales. Néanmoins, lorsque l'état d'un service public est très dégradé, ce qui peut par exemple arriver en matière de santé, lorsque les listes d'attente sont trop longues, ou en matière d'éducation, lorsque les résultats aux examens sont mauvais, il est difficile de faire l'économie d'une réflexion sur l'investissement et le management des services en cause.

4.3. Comment évaluer la qualité ?

L'évaluation par appel d'offres

Le Royaume-Uni a décidé, en 1990, de mettre en concurrence par appel d'offres certains services publics entre eux et avec des entreprises privées. Un tel système permettait de définir clairement quels étaient les objectifs de qualité attendus et d'inciter les services publics à les atteindre rapidement. Sur ce plan, la politique a été un succès : la première réaction des services publics a généralement été de se réorganiser en mettant en œuvre une démarche qualité afin d'améliorer leur efficacité. La moitié des appels d'offres a d'ailleurs été remportée par les services publics existants.

Témoignage : Royaume-Uni, direction du Budget

Un axe majeur de la politique qualité a consisté à mettre en concurrence par des appels d'offres les services publics et les services privés dans les domaines où cela était possible. Cette démarche a conduit les services publics à mettre en évidence leurs efforts et leurs résultats pour remporter les appels d'offres. En ce sens, la réforme « Next Steps » (transformation des administrations en agences ayant des métiers cohérents et une gestion autonome), en 1988, a permis d'utiliser la pression concurrentielle et la crainte de la privatisation pour améliorer la qualité des services publics.

Mais ce système a aussi des limites. D'une part, la nécessité de laisser le temps aux services publics existants de se réorganiser rallonge de façon conséquente la procédure d'appel d'offres, qui prend en moyenne une année. D'autre part, une telle politique suscite le mécontentement d'un secteur privé qui s'aperçoit rapidement que, dans la majorité des cas, la concurrence ne vise pas à ouvrir le marché mais à pousser le service public à se moderniser.

Elle n'est donc plus utilisée systématiquement que pour les projets nouveaux, afin de forcer des services publics cloisonnés à travailler ensemble ou avec le

secteur privé. C'est le cas des appels d'offres en matière de santé, dont le haut niveau d'exigence incite souvent des hôpitaux, des établissements médico-sociaux, des collectivités locales et des associations à formuler des projets communs.

La « contestabilité » des services

Il existe d'autres solutions que la lourde mise en concurrence des services. Elles passent par des évaluations régulières par des autorités indépendantes ou par un discours officiel sur la non-pérennité des programmes. L'objectif est de faire accepter aux agents l'idée que les services assurés par la puissance publique ne sont pas nécessairement éternels et que leur pérennité dépend de leurs résultats en termes de qualité.

Cette politique a été mise en œuvre en Australie (où elle porte le nom de « contestabilité »), au Canada (« révision des missions ») et au Royaume-Uni (« revue des dépenses »). Elle incite fortement les services à prendre en compte les avis et les attentes des usagers de façon à démontrer qu'ils apportent une plus-value réelle et utilisent efficacement l'argent public.

■ Leçon 8

La qualité est un moyen de recentrer le service public sur ses missions essentielles, par l'effort que les administrations feront au travers des démarches qualité et d'évaluation pour démontrer l'efficacité de leur action.

L'évaluation par autodiagnostic et diagnostic externe indépendant

L'évaluation de la qualité peut rarement se faire de façon simple et mécanique. Certains critères, comme la satisfaction des usagers, peuvent certes être quanti-

fiés. Mais une évaluation globale nécessite un travail complexe d'agrégation d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Par exemple, la qualité d'une politique de prévention en santé publique suppose de répondre à des questions comme :

- Les professionnels libéraux ont-ils été informés ?
- Ont-ils fait passer le message à leurs patients ?
- Y a-t-il eu coordination entre les centres publics et les médecins libéraux ?
- Les patients ont-ils été repérés avant la déclaration de la maladie ?

La réponse à ce type de questions doit s'appuyer sur plusieurs sources, par exemple une autoévaluation auprès des responsables de la politique, une enquête auprès des professionnels, un sondage auprès des usagers et une évaluation par des experts indépendants. L'appréciation de la qualité ne peut alors venir que du croisement des différents points de vue et d'un débat collectif si des différences d'appréciation sont constatées.

Il est certes possible de quantifier certains critères (ici, par exemple, le « nombre de médecins informés ») mais ce relevé n'est qu'une première étape avant un travail plus approfondi et plus complexe d'interprétation des résultats. La lourdeur de la tâche explique que les évaluations de la qualité sont rarement réalisées tous les ans, mais plutôt sur une base trisannuelle.

L'évaluation de la qualité se fait aussi par la comparaison des résultats d'administrations en situation comparable, c'est-à-dire au moyen d'études de benchmarking.

Témoignage : Royaume-Uni, ministère des Finances

Les administrations de contrôle sont très attentives au fait que les efforts de productivité des services ne se fassent pas au prix d'une baisse de la qualité. L'efficacité et la qualité des services sont donc toujours mises en regard au moment de la discussion budgétaire.

La publication des résultats par service et de comparaisons entre les différentes administrations a également joué un rôle d'incitation auprès des services, dans la mesure où ils savent qu'une mauvaise performance en termes de qualité sera connue de tous.

Témoignage : Australie, ministère des Finances

La mise en œuvre des programmes de qualité dans l'administration australienne date d'une vingtaine d'années. L'un des principaux problèmes auxquels nous avons été confrontés est que les résultats du service public dépendent souvent de la bonne coordination entre plusieurs administrations, voire de la collaboration avec des organismes du secteur privé. Cette coproduction de fait nécessite, pour améliorer la qualité, que des accords de partenariat soient signés entre les différents partenaires d'une politique publique.

Un organisme indépendant rassemblant des experts a donc été mis en place. Son rôle est de définir des indicateurs de qualité pertinents pour chaque politique publique. Quand un accord a été trouvé avec les différents partenaires, les indicateurs retenus sont mesurés et publiés annuellement. Cette publication permet d'établir une comparaison entre les différentes administrations et suscite fréquemment un débat sur les raisons qui font qu'un service a ou n'a pas atteint les résultats attendus. Cette forme d'évaluation est parfois douloureuse, mais elle est bien acceptée par les services en raison de l'indépendance et de la légitimité de l'organisme de contrôle.

Leçon 9

L'évaluation de la qualité doit permettre de comparer les résultats des administrations. Le but n'est pas d'incriminer les services mais de comprendre les causes des différences de performance et d'aider les administrations à améliorer leurs résultats.

4.4. Comment récompenser les bons résultats et sanctionner les mauvais ?

L'une des façons d'inciter les administrations à améliorer la qualité du service consiste à définir au préalable entre chaque ministère et le ministère des Finances une règle de partage des gains de productivité. Le but doit être de permettre aux ministères de garder une partie des gains de productivité dus à cette amélioration.

Au Royaume-Uni, des accords d'intéressement sont ainsi passés entre les différents ministères et le ministère des Finances. Si la performance en matière de qualité est bonne, les gains sont généralement redistribués selon la règle des trois tiers : un tiers pour le budget général, un tiers pour les usagers, un tiers pour les personnels. Si la performance est mauvaise, au contraire, un plan de redressement est négocié entre le ministère des Finances et l'administration afin que cette dernière améliore ses résultats. Une diminution des moyens serait en effet contre-productive, dans la mesure où elle risquerait de dégrader encore davantage la qualité du service aux usagers.

Témoignage : Suède, Cour des comptes

La culture administrative a indéniablement changé en Suède depuis le lancement d'une politique qualité en 1982. Les fonctionnaires sont désormais conscients de l'utilité d'accorder une plus grande attention aux attentes et aux critiques des usagers. Cette évolution culturelle découle d'une évolution du discours officiel : dans les premiers temps, la politique de qualité pouvait effectivement être perçue comme une critique implicite des fonctionnaires. Le discours a très vite changé, en se concentrant sur les bénéfices que ces derniers pouvaient retirer, en termes de considération sociale, d'une meilleure qualité des services publics.

En 1999, nous avons créé le Conseil national de la qualité, dont le rôle est de promouvoir les meilleures pratiques en matière de qualité. Une conférence sur la qualité, qui associe les gouvernements locaux, est organisée

tous les deux ans. L'obligation faite aux administrations de rendre compte annuellement de leurs performances devant le Parlement et d'expliquer pourquoi la qualité s'est améliorée ou dégradée a été également un puissant facteur d'incitation.

Par ailleurs, le gouvernement a incité les agences et ministères à ne pas simplement évaluer la qualité en interne, mais à faire également appel à des évaluations indépendantes de façon à rendre les avis plus objectifs. Il a été en outre demandé aux agences de ne pas procéder exclusivement à des sondages de satisfaction, mais de mettre aussi en place des panels qui permettent d'établir un véritable dialogue, sur la durée, avec les usagers.

■ Leçon 10

La sanction de la non-atteinte des objectifs de qualité n'est jamais financière. Elle réside plutôt dans des plans de redressement conclus entre les administrations et leurs pouvoirs de contrôle.

Témoignage : le point de vue d'un expert britannique

Des efforts très importants en matière de qualité ont été faits au Royaume-Uni. En ce qui concerne le système de santé, par exemple, une commission pour l'amélioration des soins a été créée en 1999. Un problème qui se pose aujourd'hui est celui du remplacement de l'aide aux organisations pour qu'elles améliorent d'elles-mêmes la qualité par des audits et des inspections extérieures. On est passé de l'amélioration continue au contrôle. Aujourd'hui l'équilibre entre l'aide aux organisations et l'évaluation externe n'a pas été trouvé.

5

Quelle est l'influence en France des expériences des pays étrangers ?

La France se caractérise par la multiplicité des initiatives qualité, principalement dans les établissements publics et les collectivités locales. Certaines grandes administrations, comme celles de l'Équipement et des Finances, ont rejoint le mouvement récemment.

Au-delà de leur diversité, les démarches qualité présentent plusieurs caractéristiques communes.

D'abord, elles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique gouvernementale d'ensemble. Les pouvoirs publics ont certes lancé récemment une politique visant à améliorer l'accueil dans les services publics. Mais ce type d'initiative ne remplace pas une politique globale de la qualité qui supposerait, par exemple, de définir un plan qualité par ministère ou des indicateurs de qualité par services rendus aux usagers.

Ensuite, les initiatives locales ne sont pas exploitées. Il n'existe pas aujourd'hui d'organisme public qui recense et étudie les bonnes pratiques, analyse les erreurs et donne des conseils méthodologiques, comme le fait déjà un groupement associatif privé, France qualité publique.

Enfin, à de rares exceptions près, les administrations d'État ne recourent pas à la consultation des usagers.

L'expérience des autres pays montre qu'une politique ambitieuse de qualité passe d'abord par l'établissement des conditions propices à un management public efficace. Dans le cas de la France, cela suppose que des réformes structurelles préalables, qui sont détaillées ci-dessous ⁷, soient mises en œuvre.

7. Les conclusions résultent d'un débat avec des responsables administratifs français au vu des résultats de l'enquête internationale présentée dans ce rapport.

A. Observations générales

1) Avant tout, il importe de souligner que la recherche de la qualité ne doit pas être considérée comme un programme supplémentaire, qui viendrait s'ajouter à des programmes préexistants, mais comme une exigence qui doit être intégrée aux différentes actions en cours. En d'autres termes, la qualité, ses objectifs, ses résultats et son évaluation doivent devenir une composante naturelle du management public.

2) Encore faut-il que ce management public soit lui-même rendu pleinement possible. Et, pour cela, que les structures administratives invitées à mettre en œuvre des démarches qualité constituent elles-mêmes de véritables centres de responsabilité. Cela suppose tout à la fois :

- Une vraie responsabilisation du dirigeant opérationnel sur les résultats de sa gestion et sur la qualité de son management. Ce qui implique qu'il ait le devoir d'en rendre compte et qu'il soit évalué sur ce terrain, de sorte que la réussite ou l'échec de sa gestion soient réellement importants pour lui, en termes de réputation, de rémunération et de carrière.
- En contrepartie de cette responsabilité, une vraie maîtrise de l'emploi des moyens, par le service et son dirigeant, et donc une réelle autonomie d'action et de choix.

Qu'il s'agisse des moyens humains, des moyens financiers ou des moyens logistiques, ou encore des possibilités de coopération ou de partenariat avec d'autres structures publiques ou privées, voire de communication publique, il est manifeste que le dirigeant peut être d'autant plus responsabilisé sur les résultats qu'il a davantage la maîtrise effective des moyens qui lui sont confiés.

C'est à ces exigences que correspond la notion de centres de responsabilité. Il s'agit de réunir dans une même unité la responsabilité des résultats et la maîtrise des moyens, dans la limite, bien entendu, des impératifs justifiés de cohérence globale de l'organisation.

3) Force est de constater que la situation actuelle de la plupart des administrations centrales et même de nombre de services déconcentrés ne répond pas à ces exigences :

- Les directeurs opérationnels centraux n'ont généralement pas le sentiment d'être jugés sur la qualité de leur gestion, mais avant tout sur celle de leur contribution à la définition des politiques publiques.
- La maîtrise des moyens appartient en général non pas aux directions opérationnelles, mais exclusivement aux directions de moyens (et c'est cette exclusivité qui fait problème).
- En l'absence de contrats d'objectifs clairs, le management est entravé par des demandes nouvelles incessantes, notamment de la part des cabinets ministériels, si bien qu'il vit en permanence dans l'urgence, sans pouvoir correctement organiser des priorités, planifier des modes de travail et donc s'investir dans la qualité des processus administratifs de production.
- Par comparaison avec ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE, les souplesses de gestion disponibles sont minimes. Cet élément, couplé avec les difficultés budgétaires, rend les procédures très longues et difficiles. Au catalogue des contraintes peu ou pas justifiées figurent par exemple le poids du contrôle financier *a priori*, la séparation de l'ordonnateur et du comptable ou l'impossibilité du paiement par carte bancaire, même pour des dépenses minimes.

Il est difficile, dans ces conditions, de motiver suffisamment les responsables, d'ailleurs peu préparés, pour qu'ils s'investissent pleinement dans le management de leurs services.

4) Ces exigences de responsabilité et d'autonomie ne se limitent aucunement aux seuls dirigeants, mais s'appliquent à toute la chaîne hiérarchique : la priorité reconnue aux résultats de l'action (parmi lesquels la qualité) implique en effet l'augmentation de l'autonomie et de la liberté d'action de l'ensemble des agents concernés.

Bien entendu, des limites et des règles sont indispensables pour éviter à la fois les abus et une prise de risque excessive. Mais la priorité donnée aux résultats nécessite que ces règles et ces limites soient fixées de manière aussi économe que possible. Ce qui implique de laisser aux agents de terrain un maximum de possibilités d'initiative et de prise raisonnable de risque.

Ce sont là – au même titre que la récompense des mérites individuels et collectifs – les contreparties normales de la responsabilisation sur les résultats, avec ce que celle-ci implique en termes d'exigence de performances et de contrôle *a posteriori*.

En résumé, la recherche de la performance – que ce soit la qualité des services rendus ou l'efficacité de leur production – passe nécessairement par une organisation du travail fondée à tous les niveaux sur la responsabilité, la confiance et l'autonomie. C'est dans ce cadre seulement que les techniques spécifiques de la qualité peuvent prendre tout leur sens et toute leur utilité.

Le développement d'une politique ambitieuse de qualité des services publics passe donc par une révision globale du fonctionnement des structures administratives au regard du double critère de la responsabilisation sur les résultats et de l'autonomie dans l'emploi des moyens. Bien entendu, les changements nécessaires ne touchent pas seulement les méthodes et les règles, mais aussi les valeurs et la culture. C'est à bien des égards d'un renouveau du management public qu'il s'agit.

B. Recommandations

1) La place des démarches qualité dans la gestion des services

- Intégrer les objectifs qualité dans les projets de performance des services, et par suite dans les choix budgétaires.
- Veiller à ce que les contrats d'objectifs, tant individuels que collectifs, prennent bien en compte les objectifs de qualité.
- Faire de l'évaluation des résultats en termes de qualité une composante normale de l'évaluation des performances des organisations et des individus.
- S'assurer que toute action nouvelle (comme la réalisation d'un nouveau projet ou l'application d'un nouveau texte), ainsi que, progressivement, toute reconduction d'une action préexistante, soit assortie d'indicateurs de qualité. De cette façon, l'approche qualité sera étendue peu à peu à l'ensemble des initiatives de l'administration.

2) Le management des directions d'administration centrale opérationnelles :

Il convient de réexaminer à la fois les responsabilités et les pouvoirs de chacun des directeurs d'administration centrale investis d'une responsabilité opérationnelle. Cela suppose de :

- donner une base contractuelle, si possible pluriannuelle, à leur relation avec l'autorité ministérielle dont ils dépendent ;
- veiller à ce que les engagements pris par l'autorité politique envers le dirigeant administratif lient réellement celle-ci, et qu'elle ne puisse les remettre en cause sans rouvrir l'ensemble de la discussion sur les objectifs ;
- convenir formellement avec les directeurs opérationnels d'objectifs annuels et pluriannuels qui soient précis, vérifiables, vérifiés et, sauf exception, publics. Les objectifs qualité seront parmi les plus importants ;
- redéfinir les rôles respectifs des directeurs opérationnels et fonctionnels (chargés notamment de la gestion des ressources humaines, financières ou logistiques), de façon à assurer la cohérence opérationnelle de la gestion ;
- revoir les conditions de sélection, de formation initiale et continue, de rémunération et de gestion des carrières des dirigeants d'administration centrale. Il s'agit de donner la priorité aux capacités et aux compétences managériales (notamment pour l'élaboration des objectifs, la refonte des processus et la mobilisation des personnels), au respect des valeurs de la fonction et aux performances sur les considérations de proximité politique, d'appartenance à des corps ou de seule compétence technique.

3) Le management des dirigeants déconcentrés :

- Réviser leurs relations avec leurs administrations centrales de façon à s'assurer qu'ils ont réellement la possibilité de participer à l'élaboration des politiques de ces dernières ; alléger le plus possible les contraintes réglementaires qui leur sont imposées.

- Ainsi qu'il est prévu dans le cadre de la LOLF, limiter l'autorité préfectorale qui s'exerce sur eux aux cas où les exigences de l'interministérialité l'imposent.
- En contrepartie, responsabiliser pleinement ces dirigeants sur la réalisation d'objectifs précis, définis avec l'autorité centrale dont ils dépendent.

4) Le management des personnels

- Dans toute la mesure du possible, les associer à l'élaboration de la politique de l'organisation à laquelle ils appartiennent, et les investir d'un maximum de responsabilités et de pouvoirs.
- Faire l'inventaire des facilités de gestion dont disposent leurs homologues des autres pays de l'OCDE, en vue de les transposer chez nous, sauf contre-indication réellement justifiée.
- Raccourcir autant que possible les chaînes hiérarchiques.
- Réduire au minimum les contrôles *a priori* et alléger dans toute la mesure du possible les procédures et les règles.
- Généraliser un « reporting » annuel qui soit réellement constructif.
- Mettre progressivement en place des systèmes de récompense collective, voire parfois individuelle, pour encourager la réalisation des objectifs convenus.
- Veiller à ce que les programmes de formation initiale et continue soient adaptés aux performances attendues.

Annexe I : méthodologie de l'enquête

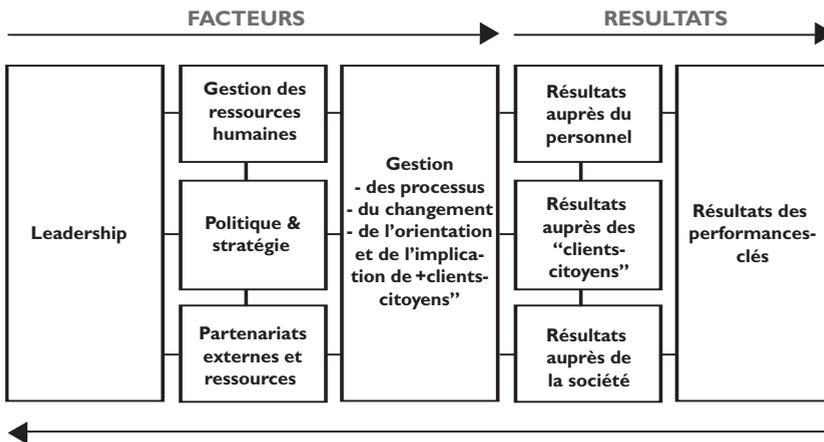
Cette étude a été réalisée à partir de questionnaires, d'entretiens téléphoniques et d'échanges écrits avec des personnes chargées de la mise en œuvre de la politique qualité dans huit pays de l'OCDE (Australie, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suède). Leur anonymat a été préservé, pour leur assurer une plus grande liberté d'expression, y compris sur les limites de l'action publique dans leur pays. Les personnes interrogées ont fourni à l'auteur des documents permettant de corroborer leurs analyses et ont formellement approuvé le contenu de l'enquête, après avoir pris connaissance de ses résultats. Des universitaires spécialisés dans les questions de qualité publique ont également été interrogés pour chaque pays couvert par l'étude : pour le Royaume-Uni, deux enseignants de la London School of Economics ont ainsi été sollicités.

Annexe 2 : le Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques

Le cadre d'autoévaluation des fonctions publiques (CAF, pour « *common assessment framework* ») est un outil de développement de la qualité élaboré par et pour les Etats membres de l'Union européenne.

Des informations complémentaires sont disponibles sur le site de l'EIPA.

Le Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques (CAF)



POSTFACE

C'est à juste titre que Sylvie Trosa a conclu sur le thème du management ce numéro des *Notes de benchmarking international* consacré à la qualité des services publics. En effet, qualité et management sont des thèmes doublement indissociables. Pour les services marchands comme pour les services non marchands, un vrai management est la condition incontournable de la qualité des prestations. Par ailleurs, dans les services publics non marchands, la mise en place d'une démarche qualité, au sens professionnel du terme, est de loin la meilleure manière d'introduire et/ou de développer un management digne de ce nom – condition même de ce qu'il est d'usage de nommer la « réforme de l'Etat ».

Il y a une quarantaine d'années, au temps du taylorisme triomphant – « en haut je pense et je décide, en bas j'écoute et j'exécute » –, la gestion administrative était plutôt un modèle pour les entreprises. Mais, les énormes progrès de l'automatisation d'une part et ceux de l'instruction des salariés d'autre part ont complètement inversé cette logique : les entreprises ont depuis longtemps compris que leur intérêt est de confier à chacun de leurs collaborateurs un maximum d'autonomie et de moyens, en contrepartie d'une vraie responsabilisation sur des résultats convenus avec eux, afin de tirer profit de toutes les ressources dont ils sont porteurs. La même logique prévaut naturellement dans les administrations publiques : c'est le sens même du *new public management* tel qu'il se développe dans la plupart des pays développés depuis une trentaine d'années.

A cet égard, ce qui fait tout le prix d'une politique qualité, entendue au sens professionnel du terme, c'est qu'elle est une voie royale pour la mise en place d'un vrai management public, et cela pour trois raisons convergentes : 1) elle nécessite impérativement ce type de management ; 2) elle en explicite professionnellement les composantes et les étapes essentielles, comme le montre,

par exemple, le référentiel CAF ; (c) elle est la plus puissante des motivations qui puissent convaincre les agents publics de tout niveau hiérarchique de s'engager dans ce sens. Sur ce plan, la qualité est même un facteur de motivation encore beaucoup plus important pour les services non marchands que pour les services commerciaux, car à la différence de ces derniers ils n'ont pas d'objectif de profit : par suite, seule la qualité leur donne sens.

En d'autres termes, les enjeux de la qualité des services publics sont doubles. Ce sont d'abord, bien sûr, des enjeux de résultat final, d'une importance capitale du fait de la nature même de ces services. Citons aussi bien l'attractivité économique du territoire, que la cohésion sociale ou encore la confiance des Français dans leur Etat, et par suite la vitalité de la démocratie. Mais non moins importants sont les enjeux de moyens, à savoir, comme on vient de le dire, la mise en place dans tous les champs et à tous les niveaux de l'administration d'une véritable relation managériale, au double sens de mise en responsabilité et de mise en pouvoir. L'une ne va en effet pas sans l'autre : comment responsabiliser réellement un chef de service sur des objectifs ambitieux de résultat si, dans le même temps, on ne cesse de le bombarder de directives procédurales et d'exigences de détail imposées en urgence, et si on ne lui reconnaît pas une latitude d'action suffisante dans la gestion de ses ressources ? Cet « enjeu de moyens » propre à la démarche qualité que constitue l'instauration, à tous les niveaux hiérarchiques, y compris les plus modestes, d'une authentique logique managériale, est un enjeu capital, puisqu'il conditionne l'efficacité globale de l'administration et des services publics. En effet, faut-il le dire, il n'y a pas deux managements différents, dont l'un produirait de la qualité et l'autre de la productivité ! C'est évidemment le même : celui qui permet, pour un montant de ressources donné, de produire la meilleure prestation.

Mais tout cela n'est vrai que si l'on ne s'enferme pas dans une définition minimaliste de la qualité, ramenée simplement à celle des relations avec l'utilisateur, telles que celles de l'accueil. Sans sous-estimer en rien l'importance de ces relations, la qualité d'un service public, surtout s'il est complexe, comme un service à la personne (enseignement...), ou encore un service d'équipement technique, est évidemment beaucoup plus que cela : c'est l'adéquation globale d'une prestation à l'ensemble des objectifs fixés, tels qu'ils résultent d'arbitrages explicites effectués entre les attentes des différents destinataires. Et comme nous le rappelle à juste titre le référentiel CAF, la qualité doit également

prendre en compte les attentes légitimes des différents prestataires. Car il est factice de séparer la qualité du résultat de celle du processus.

La remarquable commission que le précédent Premier ministre avait chargée de lui faire des propositions sur ce sujet et que j'ai eu l'honneur d'animer, commission dans laquelle l'apport de Sylvie Trosa a été précieux, n'a eu aucune difficulté à s'exprimer d'une seule voix sur ce sujet. Accord d'autant plus significatif que ses membres étaient tous à la fois de très grande valeur et très différents les uns des autres par leur appartenance politique, leurs responsabilités professionnelles ou leur expérience personnelle.

La vraie question est en fait de savoir pourquoi le politique n'a pas saisi plus tôt l'opportunité majeure que constitue une vraie politique qualité, au sens d'un engagement fort dans une telle démarche et dans la logique managériale qu'elle implique. Les raisons en sont multiples. La principale tient sans doute à la crainte qu'il a de perdre de son pouvoir en plaçant les responsables administratifs dans une situation de responsabilité de résultat clairement définie, et donc de réelle autonomie de gestion. Et le comble du paradoxe est que la réforme organique de l'organisation budgétaire (la LOLF) pose très précisément le principe d'une telle responsabilité, mais que jusqu'à présent l'application de cette réforme a été conduite sans que la mise en place de vraies relations managériales ait été réellement engagée. Par suite, rien d'étonnant si, dans le cadre de cette réforme, l'approche qualité demeure très réductrice.

Mais, bien entendu, tout reste encore possible. En particulier, le choix que vient de faire le gouvernement d'engager peu à peu l'ensemble des administrations à se faire certifier devrait être l'amorce d'un vrai changement – mais à la condition, essentielle, que cette démarche ne demeure pas durablement limitée à la qualité de l'accueil, et que la certification soit elle-même considérée non comme un but en soi, mais comme un outil au service d'une démarche qualité entendue au sens plein.

Pour éclairer tous ces choix devant lesquels se trouve notre pays, il est évidemment très important que nous mettions à profit l'expérience de nos voisins et les leçons qui s'en dégagent. Non pas, loin s'en faut, que les prestations produites par nos services publics soient nécessairement moins bonnes que les leurs. Mais quand la comparaison est à notre avantage, c'est essentiellement

à la qualité des hommes et des femmes qui produisent ces prestations que nous le devons, et non à celle du système. Nous avons donc le plus grand intérêt à regarder de très près comment ils ont pris le problème, en particulier comment ils sont entrés dans une vraie logique managériale, et quels bénéfices ils en ont retirés.

D'où tout l'intérêt de la remarquable étude de benchmarking que, dans la continuité des travaux qu'elle avait effectués pour la commission de la qualité des services publics, Sylvie Trosa nous propose aujourd'hui.

Yves Cannac,
président de l'Observatoire de la Dépense publique
de l'Institut de l'entreprise

L'auteur

Sylvie Trosa : ancien élève de l'ENS et docteur en droit public, elle a consacré sa carrière à la modernisation du service public et à la réforme de l'Etat. Elle a initié l'évaluation en France et est une des rares fonctionnaires françaises à avoir exercé des responsabilités de haut niveau dans d'autres pays, en particulier au Treasury britannique et en tant que chef de service à la Direction du Budget en Australie. Elle a publié plusieurs livres, consacrés notamment à la rémunération au mérite dans la fonction publique, à la comparaison des processus de modernisation de l'administration au sein des pays de l'OCDE, au développement de la démarche contractuelle au sein de l'Etat et à l'évaluation des politiques publiques (*L'Évaluation des politiques publiques*, Les Notes de benchmarking international, Institut de l'entreprise, 2003). Elle est actuellement chargée de mission auprès du secrétaire général du ministère des Affaires sociales.