

La modernisation du service public maghrébin à travers les démarches qualité

Modernization of Maghreb public service through the quality processes

BEKHECHI CHOUIKHI Samiya

Faculté des Sciences Economiques,
Commerciales et des Sciences de Gestion
Université de Tlemcen

BENMANSOUR Abdallah

Faculté des Sciences Economiques,
Commerciales et des Sciences de Gestion
Université de Tlemcen

Résumé :

Totalement adaptées au fonctionnement d'une collectivité moderne, cautionnées par des acteurs majeurs de la fonction publique territoriale, les démarches qualité rendent les services publics plus performants et plus visibles, favorisent l'écoute des usagers, mobilisent les équipes autour d'un projet commun dynamisant. Elles structurent les efforts au bénéfice des citoyens.

Avant de passer à la définition de la démarche qualité et aux méthodes de sa mise en place, cet article va tout d'abord étudier le développement de la notion du « service public » d'une définition classique satisfaisant un besoin d'intérêt général à une définition mettant le citoyen/Usager au centre de ces préoccupations, ce dernier qui cherche toujours à acquérir un service public de qualité.

Et Enfin, pour dépasser les constats et proposer des axes de réformes et d'engagement concrets, on essaiera de proposer quelques idées qui vont pouvoir aider les gouvernements maghrébains et leurs institutions publiques à développer une vraie démarche de management public par la qualité.

Mots clés: Service Public, Modernisation des services publics, Management de la qualité, Démarches qualité, citoyen/usager.

Abstract:

Fully adapted to the functioning of a modern community, backed by major players in the local government service, quality processes make better and more visible public services, promote listening to users, mobilize teams around a common project energizing. It structures the efforts for the benefit of citizens.

Before taking the definition of quality process and methods of its implementation, this article will firstly study the development of the concept of "public service" from classic definition satisfying a need to the general interest to a definition putting the citizen / User at the center of these concerns; it still seeks to acquire a quality public service.

And finally, to overcome the findings and suggest areas for reform and concrete commitment, we will try to offer some ideas that will help Maghreb governments and its public institutions to develop a true public process quality management.

Keywords: Public Service; Modernization of public services; Quality management; Quality Processes; citizen / user.

Introduction :

Les pouvoirs politiques, les entreprises, tout comme les citoyens ont des attentes de plus en plus importantes, et parfois différentes, à l'égard des administrations publiques. Comment les organisations du secteur public peuvent-elles fournir des services conformes à la politique du gouvernement et aux obligations légales tout en répondant aux besoins des administrés ? Les citoyens sont devenus des « clients » avec des attentes au niveau de l'accueil, des horaires d'ouverture, du conseil, des services en ligne, ... Les enjeux sont donc stratégiques et économiques.

La réflexion sur la place de l'utilisateur (citoyen) dans la conception du service public n'est pas nouvelle. L'Etat est soumis à une exigence permanente de légitimation et de justification de son action.

En revanche, les responsables de services publics sont appelés à améliorer la qualité du service rendu comme, il est nécessaire pour eux de « replacer l'utilisateur au centre de l'administration » et « de mieux servir les citoyens ».

Ce qui pose des questions majeures : comment améliorer la production de nos services publics – maghrébins - et diminuer les coûts de non-qualité ? Comment faire en sorte qu'ils soient performants pour le mieux-être de la collectivité?

Les démarches Qualité sont une réponse à ces questions, car elles ont pour objectif d'augmenter le niveau de satisfaction des bénéficiaires de services publics et d'optimiser les ressources consommées.

Les démarches qualité du service public ont pris ces trente dernières années des formes variées dans les pays développés (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 de ces pays.

Après avoir présenté la nouvelle notion du service public inspiré en grande partie d'une nouvelle doctrine de gestion publique dénommée « New Public Management NPM » et rappelé les principes du management de la qualité, et après avoir mentionner quelques exemples européens et internationaux sur les étapes de mise en œuvre de ces démarches qualité notre article cherchera à établir un état des lieux du développement celles-ci dans le secteur public pour pouvoir en tirer des leçons favorisant la modernisation de notre service public maghrébin .

1- La satisfaction du citoyen/usager au cœur de la nouvelle notion du service public:

L'expression service d'après Geneviève Koubi désigne:

- tantôt une activité, un ensemble D'actes, ou même le but qui leur est commun;
- tantôt un organisme, une entreprise, un ensemble de moyens (de personnes, et de biens, deniers et méthodes à leur disposition), tendant à une certaine fin permanente par la mise en œuvre de ces moyens.

Mais aucune difficulté réelle ne provient de cette dualité. Dans chaque cas, le contexte indique si c'est l'un ou l'autre de ces sens qui est visé. Normalement, ils coïncident: le service-activité est assumé par le service-organisme, la fonction créé l'organe, le justifie, lui donne ses caractères et les actes sont ce qui est fait par l'agent.

La définition du « service public » pose souvent problème il en existe de multiple selon que l'on se situe sous un angle juridique, financier, économique (A. Serge et F. Dominique 2005, p. 4). Il n'est pas de notre propos de discuter chacune de ces définitions, cette partie va s'intéresser au développement de la notion du service public et surtout à travers les notions de la nouvelle gestion publique.

1-1- Remise en question de la notion de service public :

Dans les années 1970 le dogme de l'infailibilité de la gestion publique est remis en cause par des courants idéologiques variés. Le " carcan bureaucratique" selon A. Giraudon (2010, p.24) conduit à l'infériorité intrinsèque de la gestion publique: les services publics seraient par essence peu performants et peu productifs ; incapables de se réformer, ils s'acquitteraient moins bien de leurs missions que les entreprises privées.

Nombre de remises en cause sont intervenues depuis concernant le périmètre des services publics. Alors que l'extension de l'intervention de l'Etat au-delà de ses missions régaliennes a longtemps fait l'objet d'un consensus, la libéralisation intervenue depuis cette date a ouvert le débat entre défenseurs d'un service public à la française et partisans d'une "modernisation" de ce dernier dans un cadre ouvert à la concurrence (J. Argudo 2003, p.10).

Ces remises en cause sont fortement associées à la situation difficile des États dans les années 1980. L'équilibre juridique entre les critères du service public et ceux de la puissance publique ont été sensiblement infléchis pendant ces années-là : la puissance publique est peu à peu abandonnée en tant qu'élément d'identification du service public. De manière plus générale l'État perd à cette période-là la puissance d'entraînement qu'il avait et qu'on lui reconnaissait auparavant. D'aucuns expliquent toujours la mauvaise situation de nos services publics actuellement par une crise de l'État (crise gestionnaire mais aussi politique) et lient la réforme des services publics à la réhabilitation du politique et de l'action publique.

Comme nous venons de voir, sous les contraintes que les organisations bougent, le besoin de réforme est ressenti d'une manière accrue et les Etats n'ont plus d'autres choix que de tourner vers la réforme de ses appareils administratifs.

Il ya bien aujourd'hui, une remise en cause profonde des valeurs, des normes d'actions et des modes opératoires de l'administration, qui conduit à s'interroger sur sa capacité à répondre au défis actuels de la société. Pour M. Djouldem (2003, p75) Cette crise est multiforme dans ses manifestations :

- Une crise cognitive : c'est-à-dire l'incertitude du sens qui affecte les mécanismes d'explication sur ce que fait ou ne fait pas l'administration publique.
- Une crise normative : c'est-à-dire une remise en cause des normes et procédures qui encadrent et définissent la conduite de l'action publique.
- Une crise de médiation : c'est-à-dire une panne de mécanismes qui organisent et activent le dialogue entre les divers groupes de l'Etat.
- Une crise de légitimité : c'est-à-dire une perte de confiance progressive dans l'action de l'Etat et son personnel politique et administratif.

La légitimation de l'intervention publique par le concept de la puissance publique puis par le concept de l'intérêt général ne marche plus. L'Etat providence est remis en cause et l'action de l'Etat ne peut être légitimée que si elle est efficace.

Au cours des trois dernières décennies, la performance du secteur public a pris une importance toute particulière, les pays industriels étant confrontés à des récessions, à des exigences croissantes portant sur la quantité et la qualité des services publics.

Thierry Le Nedic (2009, p14-15) voit que ces pressions s'accompagnent d'une demande de plus grande obligation pour les pouvoirs publics de rendre compte de leur action. Ainsi, des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé, se sont peu à peu répandues dans la sphère publique, constituant le courant du (NPM) également nommée Nouvelle Gestion Publique (NGP)

1-2- Le « New Public management » NPM:

Il ya déjà plus trente ans que ce grand mouvement de transformations a commencé à toucher les administrations publiques, particulièrement dans les pays anglo-saxons : Australie,

Nouvelle Zélande, Royaume uni et en France à travers La RGPP (Révision générale des politiques publiques), Canada.

Selon A. Amar et L. Berthier (2006, p 2-3) Les causes de l'émergence du NMP sont multiples Il a pu s'agir :

- D'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public ;
- D'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néolibérale ;
- De surmonter l'existence de crises financières ;
- De résorber une crise économique et politique ;
- D'un besoin de changement (aux niveaux des administrations au niveau local).

Le Conseil économique et social des Nations Unies dans sa 5^e session en 2006 a présenté quelques définitions de base sur cette nouvelle mouvance managériale : « Pour certains auteurs, la Nouvelle Gestion Publique appelle un changement de culture dans l'administration publique, qui doit devenir « souple, innovante, créative, entrepreneuriale et dynamique au lieu de s'enfermer dans des règles et des procédures bureaucratiques et de s'intéresser aux moyens plutôt qu'aux résultats. »

Si l'on se penche maintenant du côté des principes et outils de gestion promulgués par les réformes de NGP, nous pouvons résumer les éléments suivants : (Y. Emery et D. Giaque, p 3) :

- Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration à travers la Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti.
- Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre à travers l'Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre.
- Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives à travers par exemple le Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique.
- Utiliser de manière efficiente les ressources publiques en comparant les différents prestataires (Benchmarking).
- Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas en créant des d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles.
- Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général.
- Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.
 - La Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus).
 - Les Chartes de service public.
 - Enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.

Donc on a pu constater que l'utilisateur et sa satisfaction et la qualité du service délivré à ce dernier est au premier rang des préoccupations de cette doctrine.

Malgré le succès de cette mouvance réformatrice dans certains pays notamment la grande Bretagne, quelques uns l'ont ignoré, c'est le cas, par exemple, du Japon, tandis que d'autres ont

refusé d'appliquer un certain nombre de ses préconisations. Pour G. Chevalier (2009, p56) il reste aux praticiens à tirer des leçons pratiques des institutions, des démarches, des réussites et des échecs des démarches rassemblés sous le label du NMP et à voir comment capitaliser sur les unes et corriger les autres.

1-3- Le citoyen /usager au centre des préoccupations des services rendus :

Le modèle traditionnel du service public reste marqué par l'étatisme. Les Administrations et les services publics marchands restent bureaucratiques, manquant de transparence dans la définition de leurs objectifs et dans leur contrôle, ne s'intéressent pas assez aux usagers.

On voit apparaître aujourd'hui un nouveau modèle général des services public avec un relatif consensus sur les objectifs et les structures. (P. Le Masne 2007, p. 130)

L'évolution du rapport des usagers aux services publics est aujourd'hui au centre de la remise en question du mode traditionnel de leur fourniture.

Longtemps, les usagers n'ont pas eu de rôle essentiel dans la définition de l'évolution des services publics, le point de vue des techniciens étant prioritaire et la logique dominante étant celle de l'offre avant la prise en considération des intérêts et besoins des populations.

Ce n'est que récemment que la singularité de l'utilisateur a été réintroduite dans la conception du service public ; on a assisté ainsi à un renforcement de la dimension marchande du service public, et même si l'idée que l'utilisateur devait payer ce service à son coût était présente depuis longtemps dans la notion de "service public à la française", auparavant l'utilisateur était perçu comme devant être servi uniformément (principe d'égalité) (J. Argudo 2003, p.10)

D'après C. Guillon et coll. (2003, p14-15) cette « Modernisation par l'utilisateur » qui a connu un tel succès a conduit notamment à :

- l'amélioration des conditions d'accueil ;
- La simplification des procédures et des formalités ;
- La décentralisation de l'offre des services (Les services de proximité).

Son bilan, après une vingtaine d'années de réforme -en Europe- pour le même auteur est tout à fait positif et mérite d'être poursuivi.

Pour A. Giraudon (2010, p. 30) L'utilisateur est depuis devenu "client" : ses aspirations doivent être assouvies au travers de services toujours en recherche d'une meilleure qualité et tenus d'ajuster en permanence leurs prestations en fonction de la demande. Les services publics sont ainsi invités à se tourner vers l'extérieur et des "chartes qualité" sont apparues, débouchant sur des "engagements de services".

Selon B. Pierre (2007/2008, p. 7) L'émergence de ces obligations qualitatives a pour conséquence le retour, ou l'arrivée, du citoyen dans les processus des décisions publiques et particulièrement celles le concernant directement.

Sa présence, d'abord timide, par exemple au sein de quelques conseils d'administration d'entités publiques novatrices, s'est affirmée jusqu'à la création de groupes de pression dédiés qui occupent désormais une place inédite dans les débats, singulièrement auprès des autorités chargées de la régulation de services publics ou des commissions parlementaires qui en débattent.

S'agissant de l'évaluation des prestations dispensées aux citoyens, les conceptions s'élargissent et surtout, avec l'introduction des **préceptes de la nouvelle gestion publique**, tentent de se rapprocher des pratiques observées auparavant dans les organisations du secteur privé les plus performantes.

Les gouvernements visent prioritairement la qualité des services rendus (disponibilité et accessibilité des prestations) et la satisfaction de l'utilisateur avec le souci du respect concomitant de tous ses droits (constitutionnels et de bénéficiaires).

Contribuables respectés, les prestataires disparaissent en tant qu'administrés ou assujettis. Ainsi, les citoyens de nombreux pays peuvent dorénavant s'appuyer sur des textes législatifs – chartes de qualité des services (dès 1991 au Royaume-Uni et en Italie), déclarations de qualité – et sur le renforcement des pouvoirs des institutions chargées de veiller à l'observation de ces engagements : protecteurs des citoyens, responsables de l'accès à l'information, instances sectorielles permettant au citoyen de contester des décisions de l'administration, etc.

En l'absence de législations contraignantes, certains gouvernements montrent encore leur préférence pour une évaluation des politiques publiques et des programmes centrée uniquement sur la pertinence des objectifs retenus et l'ampleur des ressources engagées. Parmi les États économiquement avancés, de moins en moins nombreux cependant sont ceux qui limitent ainsi le champ d'application de l'évaluation. Le plus souvent, ils complètent le dispositif initial en lui ajoutant la mesure systématique de l'appréciation globale de la qualité du « service au public » proprement dite. (P. Bernier 2007/2008).

Ce qu'on peut constater dans cette partie est que les Organisations publiques doivent dorénavant donner plus d'importance aux démarches qualité dans l'évaluation des services publics qu'elles procurent.

La question qui se pose maintenant est que voulons nous dire par démarche qualité ?

2- Démarches qualités dans le service public :

Les fondements du management de la qualité ont été posés par Edwards Deming vers le début des années 1940. La série des normes internationales de management de la qualité **ISO 9000** s'inspire, depuis 2000, de l'analyse et des principes de ce dernier. (G. Barouch 2010, p.111).

En essayant de donner une définition, plusieurs chercheurs ont tenté de rapprocher la notion de la qualité des services publics de celle en vigueur dans le secteur privé, en mettant l'accent sur la satisfaction du client, on s'est vite rendu compte des limites de ce rapprochement, ce Client selon Nacera TOUATI (2009, p2) qui ne peut être le seul acteur dans le secteur public, puisqu'il existe en fait différentes catégories de clients: ceux qui passent commande, les prescripteurs, les usagers directs, les usagers indirects (qui bénéficient ou pâtissent des services sans être les destinataires directs), les payeurs, etc.), que préfèrent un nombre d'auteurs appeler « les parties prenantes ».

Bien qu'issue de la sphère marchande, L'exigence de qualité, est désormais reconnue juridiquement comme un principe de service public (K. Goudarzi et Al. , p 5)

Yves CANNAC (2004, p.97) a essayé d'en donner une définition, selon lui : « La notion de « qualité d'un service public » parle à chacun et se comprend intuitivement. Mais cette apparence de simplicité est très trompeuse. D'une part, dès que l'on cherche à définir avec un minimum de précision la qualité d'une prestation de service, on se rend compte que cette notion est

en réalité complexe et nécessite des arbitrages préalables, qui n'ont rien de mécanique. De sorte qu'à elle seule la définition des critères de qualité est déjà un choix majeur. C'est dire toute l'importance qui s'attache à son explicitation. D'autre part, la qualité ne correspond pas seulement à un résultat, mais, de manière indissociable, à la démarche qui y conduit, au management de la qualité. Si bien que s'engager sérieusement dans la démarche qualité n'est pas seulement se donner des objectifs supplémentaires, mais réformer en profondeur sa manière de travailler ».

2- L'Historique du développement des démarches qualité du service public (Les expériences : américaine et française) :

C'est aux Etats Unies, au début de des années 1980 que les premières expériences d'utilisation des méthodes et outils qualité ont été tentées avec succès. La première expérience aujourd'hui historique est celle de Madison, dont le maire avait suivi avec enthousiasme une conférence de Deming. Joseph SENSENBRENNER commença par le garage municipal dont il voulait réduire le cout de fonctionnement et améliorer la disponibilité. Devant les excellences résultats obtenus, il lança d'autres projets « qualité : Police de proximité, ordures ménagères, achats Publics. Les agents municipaux devinrent collecteurs de données pour l'analyse des couts de projets municipaux.

En 1997 pour la première fois dans une organisation publique un responsable qualité fut recruté et chargé de proposer une stratégie de Total Quality Management (TQM).

Cette première devait faire école : de nombreuses délégations nord américaines, européennes et néo-zélandaises firent le voyage de Madison. Joseph Sensenbrenner Devint consultant en management public par la qualité. (G. Chevalier 2009, p. 190-191)

En France c'est à partir du milieu des années 1980, que 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,... – a marqué 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 municipalités...

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. 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. (G. Barouch 2010, p.112).

Toujours en France, Les expériences qualité se sont démultipliées depuis 1994. 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(G. Barouch 2010, p.113-114) :

- **Les engagements de service** : Il s'agit de rendre public 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.

- **La certification, l'accréditation:** 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.
- **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 1er août 2001, la Loi Organique relative aux Lois de Finances entre en vigueur le 1er janvier 2006. Elle marque un 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.

2-1- Définition de la démarche qualité et son utilité :

Selon A.F. Doumbo (2010, p. 11) La démarche qualité peut se définir comme l'ensemble des actions que met en place une organisation pour assurer sa mission et atteindre la satisfaction du public, dans une démarche d'amélioration continue du service. «L'amélioration continue» se mesure au regard de standards (bonnes pratiques, références, lignes directrices, référentiels...), mais aussi par rapport aux objectifs d'activité ou de qualité fixés par la politique de l'organisation. Une démarche qualité bien conduite permet à une extrémité de la chaîne d'assurer que les objectifs de chaque secteur sont en adéquation avec la politique menée, et à l'autre, que les dysfonctionnements constatés au sein ou entre différentes activités font l'objet d'une analyse et de mesures visant à les corriger.

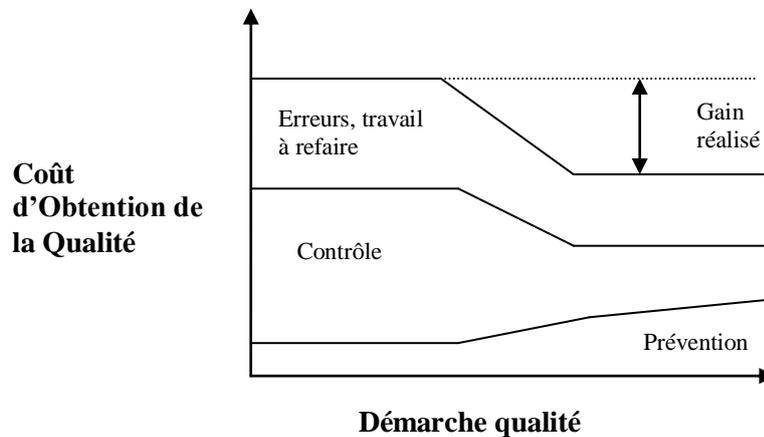
Une organisation tend à tourner pour elle-même non pour le bénéfice des usagers ou bénéficiaires. C'est la conséquence de La Loi Parkinson. Cette loi formulée par le sociologue Northcott Parkinson (1958) veut que plus une organisation est inutile plus elle s'invente des raisons pour justifier sa pérennité. Elle établit aussi qu'une organisation s'étend et grossit au point d'arriver à occuper le temps et les ressources à sa disposition. Le travail tend à occuper l'espace disponible, ou encore l'augmentation de ressources tend à augmenter les coûts et à baisser la qualité des services. Une étude rigoureuse menée sur un service simple, la délivrance des cartes grises en Allemagne - un pays supposé sérieux entre tous - confirme que la décision d'augmenter les effectifs pour augmenter la qualité du service -mesurable en temps d'attente par usager – a pour effet de dégrader (C. Rochet 2010, p. 81-82).

Selon C. rochet (2010, p 99-100) des processus qui ne sont pas alignés génèrent du travail à refaire inutile pour le bénéficiaire, qui augmente les coûts et rallonge les délais.

La démarche qualité a pour but premier d'éliminer le travail à refaire et de mettre en place des dispositifs normatifs pour éviter le retour de travail sous l'effet de la loi parkinson.

Selon le même auteur on mesure le gain par le COQ (Coût d'Obtention de la Qualité) : d'une part on réduit les coûts par l'élimination du travail inutile, du travail à refaire et , d'autre part il est plus économique de prévenir que de guérir . Le COQ baissera avec la mise en place d'une démarche qualité (figure 1) (ibid, p. 100).

Figure 1 : le COQ (Coût d'Obtention de la Qualité)



Une Démarche qualité commence généralement en mesurant la non-qualité et la recherche de ses causes. On les représente sur histogramme qui fait apparaître un effet PARETO¹. Il est donc inutile à s'attaquer à toutes les causes de non-qualité. D'une part, ce serait un processus sans fin, peu visible et décourageant. La Loi de Gresham ferait que l'on s'attaquerait aux causes les plus faciles qui produisent les effets les moins graves. D'autres part, l'implantation d'un dispositif qualité à un coût qu'il faut rapporter au bénéfice procuré. Il vaut mieux laisser filer de la non-qualité marginale que de mettre en place une usine à gaz qui vaudrait tout contrôler. (C. Rochet 2010, p. 100-101).

Donc les démarches qualité permettent la plupart du temps de trouver d'agir sur les causes très simples et peu coûteuses, mais qui ont un effet fort sur la performance du processus.

2-2- Mettre en place une démarche qualité :

Delta S.I², cabinet conseil en stratégie et management des organisations, a donné aux organisations publiques 5 bonnes raisons de mettre en œuvre une démarche qualité. Selon ce cabinet la démarche qualité va :

- Répondre de façon optimale aux attentes des administrés et renforcer leur satisfaction,
- Valoriser le niveau de service de la collectivité et rendre lisible la démarche qualité,
- Optimiser l'efficacité de l'organisation et fiabiliser les processus,
- Mobiliser et engager les agents autour d'un projet fédérateur en valorisant leur savoir-faire,
- Véhiculer une image dynamique au travers d'une démarche de progrès.

Mais la question fondamentale qui se pose en ce qui concerne la mise en place d'une démarche qualité : Faut-il obliger les services publics à lancer des « démarches qualité » ?

D'après Gilles Chevalier (2009, p. 318) la réponse la plus sûre est : non ! La décision d'entreprendre une démarche qualité doit venir de l'organisme même qui décide d'en conduire une.

Comme le démontre assez bien le rapport « Qualité des services publics » de Yves Cannac³ remis en juin 2004 au premier ministre français (CANNAC Yves 2004, p 14-15), il faut savoir que dans l'optique de la démarche qualité, la question n'est pas uniquement de savoir si un service

répond ou non à des exigences précises de qualité, mais encore si cette qualité est suffisamment assurée et si elle est dans un processus d'amélioration régulière, soit de la satisfaction des usagers, soit du coût, ou d'autres critères.

- Un engagement fort de la direction, qui doit, par ses capacités de vision, d'écoute, d'implication personnelle, d'organisation et de communication, se montrer apte à mobiliser ses collaborateurs, tant sur des priorités à long terme que sur des objectifs immédiats. Autrement dit, une conception du métier de direction fort éloignée du primat donné aux concepts, des pratiques distantes et de la culture procédurière qui caractérisent encore trop souvent le style de commandement administratif. Et, bien entendu, en matière de service public, un engagement fort de la direction suppose qu'à tout le moins elle se sache jugée là-dessus par l'autorité politique dont elle dépend.
- Une gestion faisant toute sa place à l'approche par processus, c'est-à-dire à un effort permanent pour bien comprendre et pour optimiser le déroulement effectif des opérations qui conduisent à la fourniture d'une prestation. Le propre de la démarche qualité est d'être profondément systémique. En effet, la qualité n'est pas le produit d'une simple décision individuelle, mécaniquement exécutée, mais d'une combinaison appropriée d'actions différentes. Elle est le fruit d'un système.
- Une implication forte du personnel, ce qui suppose de mobiliser au maximum les moyens de formation et de motivation. Parmi ceux-ci, une place très importante est réservée aux procédures d'écoute, de dialogue et de consultation, qui permettent d'associer autant que possible les agents de terrain et jusqu'aux collaborateurs les plus modestes au choix des objectifs et des procédures qui les concernent. Donc, tout le contraire de la pratique, encore si largement prévalente consistant à donner des instructions d'en haut et de loin, sans même avoir entendu les intéressés.
- Non moins importante, dans cette logique, est une décentralisation systématique des responsabilités et son corollaire, la reconnaissance d'un droit à l'erreur, laquelle doit a priori être considérée non comme une faute, mais comme une information pour une amélioration possible, et pouvant justifier une aide.
- Parallèlement, une attitude délibérément participative à l'égard des partenaires, prestataires et fournisseurs de toute nature, afin que la coopération soit optimale et la relation mutuellement bénéfique.

Enfin, la formulation expresse des valeurs du service. Ce point n'est pas expressément exprimé dans les référentiels officiels, mais il fait souvent partie intégrante d'une démarche qualité. En effet, les valeurs d'une organisation sont au cœur aussi bien des choix qu'elle fait quant aux critères de qualité de ses prestations que de ceux sur lesquels reposent son organisation et son fonctionnement. Ces valeurs peuvent rester implicites, mais non sans un grand risque de confusion.

Il y a au contraire le plus grand intérêt à ce qu'elle fasse l'effort de les expliciter, s'obligeant ainsi à mettre ses choix de toute nature en réelle cohérence. C'est le moyen de donner à son action la plénitude de son sens, aussi bien vis-à-vis de l'extérieur que pour ses propres collaborateurs.

De fait, les entreprises, et en particulier celles qui sont spécialement engagées dans une démarche qualité, sont nombreuses à s'imposer aujourd'hui cette discipline : énoncer expressément les valeurs qu'elles entendent servir (étant entendu qu'une telle démarche n'a de véritable portée que si les agents concernés eux-mêmes ont été suffisamment associés à cette réflexion).
si on considère que la démarche qualité comme un, celle-ci va.

2-3- La résistance au changement et la démarche qualité :

La démarche qualité est un travail d'équipe qui permet la prévention, la détection, la correction et la traçabilité des erreurs et des non-conformités. La résistance au changement peut être définie comme une combinaison à la fois de réactions individuelles, liées à un sentiment de frustration, et collectives, issues de forces induites par le groupe.

On constate souvent que, si tout le monde veut des améliorations, rares sont ceux qui acceptent le changement. Ce paradoxe, qui est loin de n'exister que dans les entreprises, gêne considérablement les démarches qualité (Evelyne Deruaz 2013, p35).. Ces dernières, étant donné qu'elles sont considérées comme des outils de gestion, vont avoir des répercussions sur les autres (Athisingh Ramrajsingh et Al. 2010 ,p.73)

Lorsqu'une amélioration se heurte à des oppositions, le réflexe naturel est de critiquer les opposants et de chercher à les contraindre par la force. On les force donc à appliquer le nouveau système. Mais, souvent, le mécontentement demeure et s'accroît même (Evelyne Deruaz 2013, p35), ce qui va créer des résistances au changement, dont Les causes peuvent être exogènes ou endogènes.

Les causes exogènes, c'est-à-dire externes aux acteurs directement concernés, peuvent être diverses :

- Le manque de soutien par la direction est un premier cas fréquent. Sentant que le changement ne correspond pas à une volonté forte des "Patrons", et parfois recevant en parallèle des ordres contraires, le personnel ne s'engage alors pas et persiste dans l'ancienne méthode. Le soutien de la direction est d'autant plus important qu'il permet d'avoir ensuite l'autorité nécessaire pour agir et forcer les points durs.
- Une seconde grande catégorie d'obstacles exogènes au changement provient du contexte extérieur. Citons quelques cas significatifs : les conflits sociaux, les blocages par certains dirigeants, les luttes de pouvoir entre services ... Si le changement est considéré comme émanant ou en faveur de l'une des parties, l'autre bloquera par principe.

La peur du changement est surtout née du manque de soin apporté à la conduite des changements. Il est alors naturel que le personnel intéressé, pour lequel le changement apporte un bouleversement d'habitudes et souvent un effort supplémentaire, se rebiffe et résiste (ibid., p.36) .

Les solutions ne sont pas toujours simples, mais elles résident dans la prise en compte sérieuse des difficultés associées pour le personnel et donc dans des démarches participatives de terrain, en accompagnant l'évolution jusqu'au bon fonctionnement régulier. C'est complètement l'esprit de la démarche qualité.

Les causes endogènes de la résistance au changement, c'est-à-dire celles qui tiennent aux acteurs eux-mêmes, proviennent généralement d'abord d'une certaine inertie, mais aussi souvent de la crainte des perturbations associées.

Une organisation ne se résume, en effet, pas à des notes d'organisation et à des enchaînements désincarnés de tâches, comme décrites dans les processus. C'est au contraire un tissu complexe de personnalités et de relations humaines, d'habitudes et de ressentis. Chacun a dû trouver sa place en exprimant sa personnalité et son tempérament tout en côtoyant ceux des autres. Un changement remet en cause tout cet échafaudage. Il implique de nouveaux partenaires, de nouvelles méthodes, de nouveaux comportements...

Il faudra du temps pour que les automatismes se recréent, pour que les erreurs et les risques soient détectés et prévenus... Le tout demande des efforts non négligeables, et les personnes ne l'accepteront pas forcément si elles n'en retirent pas quelque contrepartie, et au moins si elles n'en comprennent pas clairement l'utilité, ce qui est souvent le cas lorsqu'il y a des résistances.

Un autre facteur endogène courant est l'insuffisance ou l'inadaptation des moyens et des supports. En cas d'opposition, il n'y a pas forcément mauvaise volonté. Dans beaucoup de cas, si on en analyse finement les causes, on s'aperçoit qu'il y a des raisons matérielles concrètes.

Le changement nécessite un effort et suscite des craintes légitimes, il faut ainsi créer une motivation pour la nouvelle organisation (ibid., p.37) .

3- Les démarches qualité dans le service public Maghrébin :

La dimension fondamentale de la **démarche qualité** est encore largement méconnue aux pays du Maghreb, malgré les exceptions, tant des responsables politiques que des dirigeants administratifs. Pour ces derniers, la qualité est encore trop souvent une sorte d'attribut secondaire des prestations publiques, qui serait essentiellement l'affaire des personnels de terrain. Alors que, bien au contraire, elle touche le cœur du service public et qu'ils en sont eux-mêmes les tout premiers responsables, car un fort engagement personnel de leur part dans la conduite de la démarche qualité en conditionne la réussite.

Pour qu'une organisation publique maghrébine sache comment entreprendre une démarche qualité, elle doit tout d'abord commencer à faire un choix sur le type de démarche qu'elle va entreprendre selon des critères spécifiques et après c'est impératif pour elle de savoir qu'elles sont les conditions favorables pour un lancement juste d'une démarche de ce type.

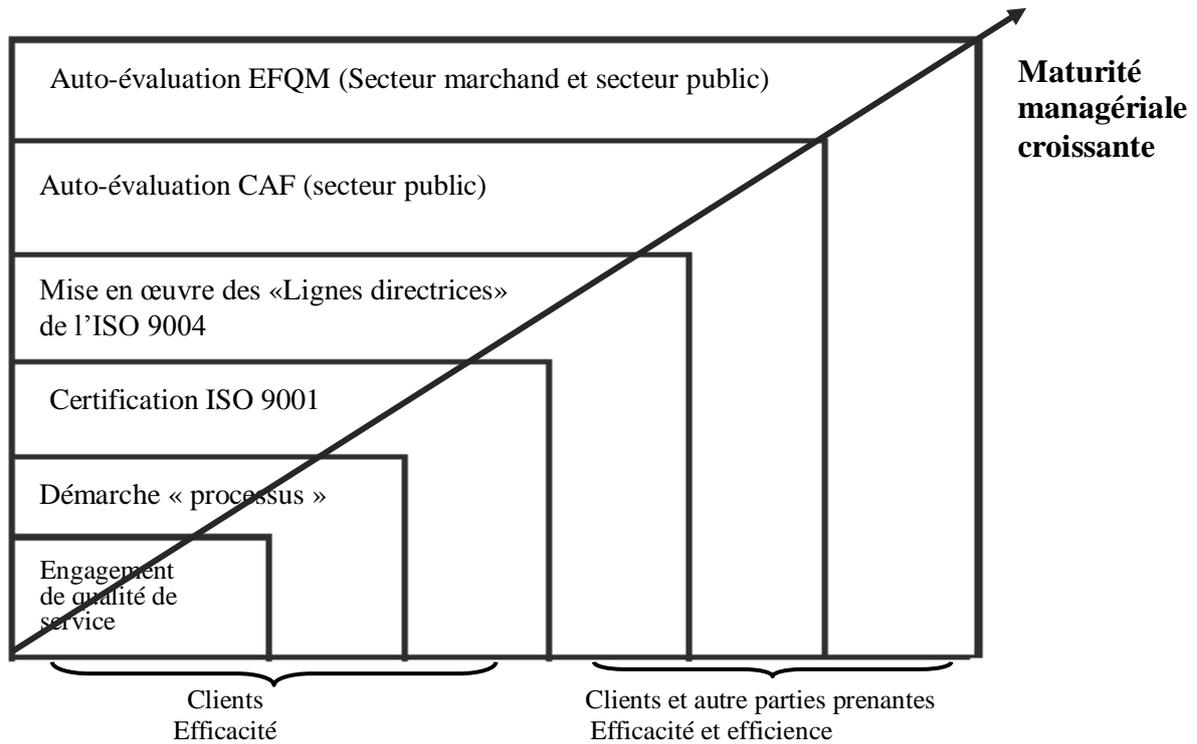
3-1-Le Choix de démarches qualité à entreprendre :

Une organisation publique maghrébine dans son parcours de modernisation de service public, devra prendre une décision péremptoire concernant le choix de la démarche qualité qu'elle doit entreprendre et ceci suivant la maturité managériale de celle-ci.

Cette notion de « Maturité Managériale » pourrait se résumer de manière un peu brute à un score dans l'évaluation. En gros plus le score à la dernière évaluation serait élevé plus l'organisme serait supposé mûr. Mais la maturité managériale peut également dépendre des méthodes, des outils, des méthodes et des modèles mis en œuvre.

La figure 2 dessinée par G. Chevalier (2009, p325) essaye de mettre en rapport les uns avec les autres divers outils et modèles de management par la qualité :

Figure 2 : Un essai de comparaison entre démarches qualité



Il est tout à fait Loisible d'entrer dans une démarche qualité directement en empruntant les deux Modèles les plus connues du management de qualité dans le service public :

- Le Modèle de la Certification : par exemple La Certification ISO 9001.
- Le Modèle de l'Autoévaluation : l'exemple le plus proche c'est celui du (CAF) « Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques » européen.

Mais la complétude de ces deux modèles selon G. Chevalier (2009, p. 326) peut effrayer un organisme qui s'estime encore peu mûr sur le plan managérial. Il est alors possible de commencer par une démarche de moindre ampleur ; mais dans l'offre qui se propose de démarches moins ambitieuses, il ne faut pas perdre de vue les fondamentaux de l'approche systémique que constitue le management public par la qualité. Et c'est malheureusement parfois le cas.

G. Chevalier (2009, p. 326) dans son ouvrage intitulé : « Eléments de management Public, le management public par la qualité » à présenter d'autres choix possible de démarches en montrant leurs caractéristiques et leurs limites et à suggérer de prendre en compte ces limites dans la perspective de démarches plus complète, c'est-à-dire plus systémiques. Donc conférant une plus grande maturité managériale.

3-1-1- Les chartes de citoyens et engagement de services :

La définition d'une Charte du citoyen est donnée par le fascicule de L'IEAP (L'Institut européen d'administration publique) « Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client » : « Une Charte du citoyen est une déclaration unilatérale émanant d'une administration publique, aux terme de la quelle celle-ci dans les limites de ses attributions prévu par la législation et la réglementation, s'engage à établir pour ses services un certain nombre de normes et à publier par la suite les dites normes. Cette charte permet au particulier de s'adresser à l'administration en question aussi directement que possible. La promesse d'une qualité de service attendue est au cœur de la charte du citoyen ».

L'exemple le plus proche qui peut être étudié par nos administrations maghrébines c'est la Charte Marianne Française de l'accueil dans les services publics qui entre dans cette catégorie de démarches introductive à des démarches qualité plus complètes.

3-1-2- Les référentiels et certification ad hoc :

Il existe en effet à destination des services publics quelques référentiels qui peuvent déboucher sur une certification. On peut en donner des exemples Français comme le référentiel QUALIVILLE® qui s'intéresse aux collectivités territoriales et QUALIPREF® qui concerne les préfectures :

Le référentiel Qualiville porte sur les relations quotidiennes des administrés avec les services municipaux. Il s'engage sur :

- la formation du personnel d'accueil.
- l'adaptation des horaires aux attentes des administrés
- le respect des délais pour la délivrance des actes administratifs
- le fonctionnement d'un numéro d'urgence fonctionnant 24h/24 pour une intervention des services techniques ...

Plus des modules de base (Accueil, Orientation, Information, Etat Civil, Evaluation de la Satisfaction des clients et Gestion des réclamations) elle propose des modules facultatifs qui permettent de délimiter le champ de la certification (Petite Enfance, Vie Scolaire, Urbanisme, Vie Quotidienne).

La démarche de labellisation Qualipref est une démarche qualité, créée par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur français et mise en oeuvre dans les préfectures afin d'améliorer en priorité le service rendu aux usagers.

Cette démarche repose sur :

- un référentiel détaillant l'ensemble des engagements à respecter
- un système documentaire structuré et adapté aux spécificités de la préfecture
- un dispositif de contrôles permettant de conserver et d'améliorer le niveau de qualité

On peut citer aussi d'autres référentiels ad hoc comme le référentiel « ressources humaines » développé dans les années 1990 au Royaume-Uni, « investors in people »⁴.

Pour G. Chevalier (2009, p. 329) rien ne remplace un référentiel global et systémique et s'il on veut absolument s'engager dans la certification de services, on ne saurait trop recommander de l'accompagner d'une « démarche processus » bien conduite et de passer rapidement à une vraie démarche de management public par la qualité.

3-2-Avant de se lancer dans une démarche qualité :

Avant de se lancer dans la qualité ou plus précisément dans le management systémique par la qualité, investir en formation, investir en temps, en ressources etc. une équipe de spécialistes va donc se constituer ; il convient qu'elle soit directement rattaché à la direction au plus haut niveau pour traduire l'engagement de cette dernière.

Comme l'aura bien dit G. Chevalier (2009, p. 332) : « Il n'y a pas de chemin obligatoire ! Chaque organisme administratif doit trouver son chemin propre dans l'utilisation des référentiels, la mise en oeuvre des méthodes, l'introduction des outils ».

En ce qui concerne les conditions favorables pour bien commencer une démarche qualité Elles vont s'agir de :

- L'engagement de la direction comme on l'a déjà dit, de son soutien constant, qui doit trouver concrètement sa place dans une déclaration de politique générale dont le contenu peut tenir en trois éléments (« Missions, Visions, Valeurs »), une communication constante pour conforter la démarche et naturellement des actions cohérentes avec ces engagements.
- Le rôle de l'encadrement intermédiaire est également essentiel dans la mise en œuvre d'une démarche de ce type, c'est à dire si les actions de formation et d'information qui lui sont destinées doivent être bien pensées et conduites.
- Toutes les occasions doivent être saisies pour favoriser le décloisonnement des esprits et des structures. Le slogan « travailler localement, penser globalement » traduit au mieux ce qu'il convient de rechercher pour tous les agents de l'organisme public.

3-3- Quelques propositions pour les Etats maghrébins:

Pour formuler ces idées nous repartons de l'expérience française ou plus précisément du rapport d'Yves Cannac sur la « Qualité des services publics » et proposons un tout petit nombre d'actions au niveau le plus général, c'est-à-dire à mettre en œuvre au sommet de chaque Etat maghrébin comme signal que le choix aura été fait de promouvoir le management Public par la qualité comme colonne vertébrale du nouveau management public NMP

- Edicter une « charte de valeurs » du service public : Et pourquoi pas la généraliser au niveau de toute l'union maghrébine ;
- Rendre visible le Management Public dans les instances chargées de la « Réforme de l'Etat ».
- Engager un important effort de formation au management public par la qualité : Selon G. Chevalier (2009, p365) il y a une énorme difficulté à parler du management public par la qualité avec les responsables (directeurs d'administration centrales et leurs adjoints entre autres) ; du fait qu'ils ne savent pas ce dont on leur parle et qu'ils croient le savoir. La notion de la qualité est très complexe, chacun s'en fait son idée propre. d'après lui il y a une urgence absolue de former les futurs responsables à la pensée systémique
- S'inspirer du modèle européen de management public dans l'administration maghrébine et essayer de rattraper notre retard.

Conclusion :

Dans la nouvelle notion du service public, les services publics sont perçus comme étant au service du public et exclusivement soucieux de répondre aux aspirations des individus.

Dans cet Article on a pu constater que la qualité d'une prestation de service public est une notion complexe : elle recouvre à la fois la qualité relationnelle et celle du contenu même du service. Elle doit s'apprécier tant par rapport aux attentes individuelles des usagers que par rapport aux missions et aux contraintes d'intérêt général auxquelles elle répond. Sa définition même n'est donc jamais mécanique, mais implique nécessairement des choix et des arbitrages. Mais une chose est sûre : les enjeux d'une action méthodique pour l'amélioration régulière de la qualité des services publics sont fondamentaux.

En effet, comme le mouvement de la qualité n'a cessé de le souligner, la notion de qualité ne doit pas s'appliquer seulement au produit final, c'est-à-dire au service rendu, mais à son mode d'élaboration, qui seul peut en garantir le résultat. En d'autres termes, au management de la qualité. Par suite, le propre de cette démarche est que, si elle est bien conduite, et que donc elle cible l'action et les moyens sur les résultats à atteindre, elle est porteuse à la fois de qualité et d'efficience.

La mise en œuvre de la « révolution qualité » au sein des États maghrébins implique que chaque service, sans exception, se mobilise. Mais aussi, inséparablement, que les ministres et les gouvernements, ainsi que les parlements, impulsent, orientent, appuient et facilitent cette action.

Notes et références bibliographiques :

¹ - La loi de Pareto, ou encore loi des 80-20, est un phénomène empirique constaté dans certains domaines : environ 80 % des effets sont le produit de 20 % des causes. Il a été appliqué à des domaines comme le contrôle qualité. On considère souvent que les phénomènes pour lesquels ce principe est vérifié suivent une forme particulière de distribution de Pareto.

² - www.delta-si.fr

³ - Yves Cannac, né le 23 mars 1935, est un haut fonctionnaire et acteur du monde de l'entreprise français.

⁴ - www.investorsinpeople.co.uk

Bibliographie :

1. Le Masne Pierre (2007), les services publics Approches économiques et enjeux sociaux, Presses universitaires de Rennes, Rennes, France.
2. Guillon Christian , Guillon Françoise, Emmanuel Evah-Manga (2003), Réussir le changement dans le service public .deuxième édition, Editions d'organisation.
3. Chevalier Gilles (2009), Eléments de management Public, le management public par la qualité, AFNOR éditions, France.
4. Rochet Claude, Politiques publiques, de la stratégie aux résultats, De Boeck, Bruxelles.
5. Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites», colloque RESER, 28 septembre 2006.
6. Athissingh Ramrajsingh, Parina Hassanaly (2010), « La démarche qualité dans le service public : un exemple d'application dans l'enseignement supérieur », Humanisme et Entreprise 2010/4 (n° 299), p. 69-80.
7. Claude Rochet (2010), Politiques publiques, de la stratégie aux résultats, Editions De Boeck, Université de Bruxelles Belgique.
8. Bernier Pierre (hiver 2007-2008) , Rappel utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause in TÉLESCOPE Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 14 n° 1, publications de L'Observatoire de l'administration publique
9. Kiane Goudarzi et Marcel Guenoun (2010) , « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (QSP) dans une collectivité territoriale », Politiques et management public, Vol 27/3.
10. M. Djouldem, « Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique » Actes du colloque International « Le Changement dans l'administration », Revue de l'école Nationale de l'Administration N° 25, 2003, Centre de documentation et de recherches administratives, Alger.
11. Nassera Touati (2009), La gestion de la qualité dans le secteur public : a-t-on fait le tour de la question ? , La Revue de l'innovation dans le secteur public, Vol. 14(3).
12. Evelyne Deruaz (2013), Mise en place d'une démarche qualité à l'officine :Enquêtes auprès de pharmaciens de Haute-Savoie, Thèse soutenue publiquement à la faculté de pharmacie de Grenoble.
13. Giraudon Anne (2010). La notion de service public. DCB 18 Mémoire d'étude, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.
14. Le Nedic Thierry, La Performance Dans Le Secteur Public : Outils, Acteurs Et Strategies L'expérience De La Ville De Paris , Master 2 Recherche, Mention Sciences De Gestion, Ecole Des Mines De Paris, Septembre 2009
15. ARGUDO Janine (2003), Evolution en France des services publics marchands et du service public dans le contexte européen, Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs, http://www.leolagrange-conso.org/pdf/evolution_en_france.pdf
16. Koubi Geneviève, Du service public (français) Au service universel (communautaire) , Essai de bilan de la notion de service public en droit français et en droit communautaire, http://koubi.fr/IMG/pdf/rapportdsp_plagie.pdf

17. Cannac Yves (2004), « Qualité des services publics ». Paris. La Documentation française. http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgibin/brp/telestats.cgi?brp_ref=044000357&brp_file=0000.pdf
18. Doumbo Aurélie Fatou (2010), Eléments pour la mise en place d'une démarche qualité au sein du Service Documentation de l'IUFM d'Aquitaine. Formation initiale des bibliothécaires d'État . Projet Professionnel Personnel. <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/48971-elements-pour-la-mise-en-place-d-une-demarche-qualite-au-sein-du-service-documentation-de-l-iufm-d-aquitaine.pdf>
19. Emery Yves Et Giauque David: différenciation et intégration de l'emploi public en mutation, Processus de différenciation – intégration entre l'emploi public et privé, soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/ljubljana/Emery&Giauque.pdf.

