

Gouvernance :

Le défi de la qualité du service dans l'Administration

La génération 85 de l'ENAM propose de nouvelles exigences pour le fonctionnement des services publics de l'Etat.

I). DEFINITION - ORIGINE ET EVOLUTION DU CONCEPT

Procédant d'une déclinaison du concept d'Assurance Qualité qui est l'une des cinq méthodes spécifiques utilisés pour résoudre les problèmes d'organisation, la démarche Qualité se définit comme l'ensemble des actions que mène une organisation pour remplir sa mission et satisfaire ses clients ou usagers.

Originellement issu du monde industriel, le concept de démarche qualité a été progressivement appliqué aux entreprises privées marchandes et de services et, au fil du temps, a montré l'utilité qu'il peut présenter pour les services publics, notamment au milieu des années 80, avec l'avènement des théories relatives au Nouveau Management Public (NMP) dont l'introduction des principes dans les administrations publiques de la plupart des pays occidentaux membres de l'OCDE* tels que la Grande Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Norvège, la France, l'Allemagne etc. a été bien accueillie. Bien que relativement jeune, cette démarche sous-tend l'ensemble des projets dits de modernisation des services publics de la plupart des pays sus évoqués et de ceux des pays dits émergents dont les performances en termes d'organisation administrative sont comparées aux nôtres en ce moment.

Toutefois, malgré son adoption généralisée, il est relevé que l'implication de ce concept d'essence purement privée, dans un contexte d'administration publique nécessite quelques adaptations ou précisions portant à la fois sur la terminologie et sur certaines approches opérationnelles essentielles auxquelles il, peut être donné des sens variés.

II). QUELQUES PRECISIONS TERMINOLOGIQUES

Elles concernent les termes qualité et les notions telles que la satisfaction des usagers dans le contexte du service public.

2-1. Qualité

Le Petit Larousse définit la qualité comme la bonne ou la mauvaise manière d'être de quelque chose; dans la logique d'artisan, le concept de qualité se réfère à la beauté artistique ou au travail bien fait; dans la logique industrielle, la qualité d'un produit signifie sa conformité à des normes techniques véritables par des contrôles; selon les normes ISO*, la qualité est l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire les besoins exprimés et implicites.

En relevant ici l'évolution de la signification du concept de qualité, en fonction du contexte, nous notons également le passage de sa perception liée au produit à celle liée au service qui se définit lui-même comme la mise à la disposition de compétences et/ou de moyens pendant un temps déterminé afin de satisfaire les besoins d'un client ou d'un usager.

2-2. Prestations de services

Une bonne partie des missions de l'administration se traduisant en effet, par des prestations de services, ceux-ci peuvent correspondre soit à des services de base (régaliens) soit à des services associés (accompagnement). Ainsi entendu, l'enjeu sur la qualité du service public portera sur ces deux aspects et sera comprise comme découlant du meilleur compromis possible entre les principales attentes des usagers, les politiques publiques, la réalisation des missions d'intérêt général et les contraintes de ressources de l'administration concernée.

2-3. Qualité du service public

En d'autres termes, pour les Administrations publiques, la qualité du service est issue des mécanismes d'arbitrage entre les attentes des usagers et les choix stratégiques de l'administration concernée.

III)- LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DEMARCHE QUALITE

L'expérience en cette matière montre qu'il serait dangereux, inefficace et inadéquat de proposer aux services publics un schéma unique ou identique à celui des entreprises privées. Aussi, moyennant les adaptations et précisions nécessaires, nous nous référons aux normes ISO 9000 qui constituent le référentiel de base à l'ensemble de ces démarches. Celles-ci sont constituées, dans leur conception théorique de cinq (05) facteurs-clés invariants suivants qui structurent la démarche :

1. La clarification des missions et de l'offre de service ;
2. L'écoute des usagers et l'arbitrage entre la satisfaction de leurs attentes et la réalisation des missions d'intérêt général ou prioritaires de l'Administration ;
3. L'amélioration des processus de production ;
4. Le développement de la mesure ;
5. Le développement et la consolidation d'un système de management de proximité.

3-1. Clarifier l'offre de service

Mettre en place une démarche qualité pourrait se traduire en termes d'extrants par la production des engagements ou des déclarations de services, des chartes qualité ou par la production et la publication d'une cartographie des biens et services fournis par l'administration. De telles productions supposent que l'ensemble des missions et des prestations fournies par l'administration sont clairement identifiées, de même que l'ensemble des usagers ou des bénéficiaires desdites prestations. Une telle clarification ne peut que contribuer à améliorer la lisibilité des citoyens sur ce qu'ils peuvent attendre de chaque administration.

3-2. Ecouter les usagers et arbitrer entre leurs attentes et les missions prioritaires d'intérêt général de l'administration

Découlant de la volonté de donner suite aux attentes mises en évidence, cette écoute peut prendre des formes variées (enquêtes, sondages, questionnaires, observations, réactivation et exploitation des boîtes à suggestions... etc) qui sont autant d'éléments, non exhaustif, de renseignements qui permettent d'identifier la multiplicité des attentes des usagers (quelques fois contradictoires) et de les confronter avec les missions prioritaires de l'Administration en intégrant pour leur satisfaction les contraintes imposées par les politiques publiques et les

moyens dont dispose l'administration en question.

3-3. Améliorer les processus*

La qualité des services nécessite de décrire et améliorer les processus. Il s'agit d'explicitier, de clarifier et de formaliser les activités, les étapes, les acteurs, les rôles et responsabilités sans toutefois les rigidifier. On s'aperçoit en effet aujourd'hui que trop souvent, dans notre administration, l'organisation du travail est implicite. Chacun croit qu'il sait et chacun fait ainsi, au mieux de ses connaissances et de ses références personnelles, ce qu'il croit être bon sans pour cela s'en référer à une norme ou à des standards de qualité reconnus et partagés par tous. Une telle latitude d'appréciation de la qualité de service laissée à l'appréciation de chacun est à l'origine d'une atomisation excessive de l'activité elle-même préjudiciable à la qualité finale des produits et à leur conformité aux standards reconnus indispensables pour assurer une bonne cohérence d'ensemble, qui suppose la pratique des échanges à certaines étapes clés, la fixation des points de contrôles... etc.

L'amélioration des processus consiste par conséquent :

- A clarifier les finalités et les raisons d'être d'un processus ;
- A identifier quels sont les usagers bénéficiaires du processus ;
- A identifier les acteurs concernés, les différentes étapes du processus en faisant ressortir ce qui est important de ce qui l'est moins ;
- A analyser avec les acteurs concernés, les dysfonctionnements du processus ;
- A organiser le pilotage du processus et son amélioration permanente.

En somme, l'analyse des processus doit se faire en y intégrant l'objectif qui est la satisfaction de l'utilisateur tout en assurant dans la transparence la mission d'intérêt général. Tel devrait être l'objectif du Projet MPA*.

3-4. Développer la mesure

Le développement de la mesure consiste tout simplement à mettre en place des indicateurs de performance ou de rendement qui peuvent porter sur les délais, les quantités, la qualité (nombre de rejets pour défauts), les écarts par rapport aux objectifs signifiés ou négociés préalablement.

Sans qu'ils constituent des instruments destinés à rigidifier ou à réduire la capacité d'ajustement des agents, ces indicateurs devraient obéir aux principes d'élaboration suivants:

- Etre simples (tenant en quelques mots, facilement compris et facilement mis en place) ;
- Etre représentatifs d'une attente des usagers ;
- Etre attribués à une personne ou à des groupes qui ont la responsabilité de les surveiller ;
- Etre en nombre limité pour une personne ou pour un groupe à un moment donné ;
- Etre choisis et suivis collectivement avec la participation des intéressés ;
- Etre à même d'évoluer au fil du temps pour s'adapter à l'évolution des attentes des usagers ou des changements de l'environnement externe ou interne.

3-5. Associer le Personnel et consolider un Management de Proximité (Empowerment)

Le succès de la démarche - qualité nécessite une forte implication des personnels ; implication dans la relation avec l'utilisateur, mais également participation à l'amélioration des processus

critiques de l'organisation.

En effet, cette démarche s'appuie sur le fait que l'agent sur son poste de travail est le mieux placé pour en détecter les dysfonctionnements et éventuellement les meilleures actions correctrices à mettre en place.

Bien plus, la modernisation de la gestion des affaires publiques étant un processus qui interpelle tout le monde, les suggestions y afférentes doivent provenir autant d'en bas que d'en haut. Le rôle de la hiérarchie étant de favoriser cette construction collective, car il ne suffit pas de proclamer ses intentions pour transformer la réalité ; chacun ayant son idée sur ce qu'il faut faire, du fait de ses connaissances et de la culture administrative ancienne héritée des anciennes pratiques.

Il s'agit en somme pour l'introduction de cette démarche, d'instaurer au sein de chaque administration concernée la pratique d'une réflexion collective à même de favoriser une évolution culturelle et un changement de mentalité qui amènerait la hiérarchie administrative à :

- Associer davantage le personnel à la définition de ce qu'il convient de faire ;
- Focaliser l'attention de toute l'équipe sur l'écoute des usagers ;
- Mieux valoriser ledit personnel en étant attentif à ses préoccupations, en respectant les engagements pris envers lui, en le responsabilisant davantage et lui déléguant de plus en plus de compétences.

Toutes démarches indispensables pour amener le personnel à s'identifier à l'organisation et aux objectifs fixés par celle-ci de manière à s'impliquer au mieux pour leur atteinte.

IV). PREALABLES REQUIS A L'INTRODUCTION DES DEMARCHES QUALITE

L'introduction du concept de qualité dans les modes de gestion des Administrations publiques étant relativement récent, le développement des démarches qualité au sein de notre Administration constituerait une réforme de fonds majeure qui amènerait, si bien conduite, un bouleversement en profondeur des pratiques, des mentalités et même des structures. La réussite d'une telle réforme nécessite par conséquent la réunion des trois facteurs minimum suivants :

1. L'appropriation et la domestication du concept et de sa démarche technique ;
2. Une conduite appropriée du projet d'introduction de ce changement majeur ;
3. La nécessaire prise en compte du temps.

4-1. L'appropriation du concept et de la démarche technique

Elle se ferait à travers :

- La formation et le développement de l'expertise locale des accompagnateurs des cadres opérationnels au sein des administrations ;
- La constitution d'un véritable réseau de consultants internes sur la démarche (les cercles de qualité) permettra d'élaborer et de diffuser les outils d'aides sur les démarches afin de faciliter leur vulgarisation au sein des administrations et leur appropriation par les responsables qualité qui devraient être désignés dans lesdites administrations.

4-2. Une conduite appropriée du projet de changement

- Un pilotage fort et crédible est une condition de réussite de la démarche - qualité car sans stratégie explicite et pertinente, le pilotage risque d'être inefficace ;
- Les instances de pilotage doivent disposer de moyens suffisants et adaptés ;
- Le pilotage doit être reconnu et ancré dans le fonctionnement des services (désignation d'un responsable chargé de la qualité et d'une instance de traitement des plaintes des usagers) ;
- Les principes de la démarche doivent être démultipliés par l'intermédiaire de nombreux réseaux ou projets à instituer dans l'administration ;
- Le développement d'une campagne I.E.C* destinée à sensibiliser et à impliquer le management, améliorerait la communication interne pour expliquer le projet, diffuser l'information et communiquer sur les résultats obtenus.

4-3. La nécessaire prise en compte de la durée

La mise en place d'une démarche - qualité s'inscrit sans une logique de changement dans la continuité. Ce changement concerne à la fois les modes de pensée (management, écoute des usagers, ...), les façons de faire de l'organisation (modification des processus...) et même des structures de l'organisation (création de nouvelles fonctions et de nouveaux organes : suivi qualité et traitement pliantes). Toutes ces mutations nécessitent du temps pour se préparer, pour expliquer les finalités, pour encourager le changement et consolider les améliorations obtenues par :

- La publication des documents de clarification des missions des administrations publiques et des cartographies des biens et services offerts par lesdites administrations ;
- L'adoption du principe d'amélioration de leur processus de production qui déboucherait sur les engagements des services envers les citoyens, etc.

V). QUELS RAPPORTS ENTRE DEMARCHER QUALITE, PROJETS DE REFORMES EN COURS ET PNG

Le développement des principes fondamentaux de la démarche qualité et l'analyse des objectifs visés par les principaux projets de réforme en cours de réalisation ou envisagés par le SPRA dans le cadre de la mise en œuvre du PNG laisse clairement apparaître que ces derniers sont tout simplement un développement, une déclinaison ou une démultiplication des principes fondamentaux de la démarche - Qualité. Ainsi :

Aux principes 1 et 2 : (clarification des missions et de l'offre de service et écoute des usagers et satisfaction de leurs attentes) correspondait, dans une certaine mesure, l'exercice d'élaboration des stratégies sectorielles des ministères qui apparaissent de plus en plus comme une des exigences préalables à l'allocation des ressources budgétaires aux départements ministériels.

Par rapport au PNG, le développement de ces principes constituerait également un début de mise en œuvre de ses programmes n°14 et 15 (Renforcement des capacités de l'administration à concevoir, à formuler et à mettre en application des politiques et des programmes et instauration effective d'une Administration Publique au service des Usagers).

Au principe 3 : (Amélioration des processus) correspondait le projet MPA mieux formulé et mieux défini - Projet n° 13 PNG (P. 22)

Au principe 4 : (Développement de la mesure) correspondant initialement à la mise en place des indicateurs objectifs de performance et de rendement des services, l'application de ce principe peut être étendue sur les agents et constituerait ainsi un autre moyen d'approche pour l'introduction et l'application idoine et sans heurts de dispositions du décret n° 2001/108/PM du 20 mars 2001 fixant les modalités d'évaluation des performances professionnelles des agents publics et correspondant à la mise en œuvre des projets du point 11 du PNG (instauration d'un système d'évaluation).

Le principe 5 : (Développement d'un management de proximité) correspondrait partiellement au projet Déconcentration de la gestion de la solde et du personnel de l'Etat en ce sens que ce dernier est un exercice de transfert, sur le plan horizontal, de certaines compétences de gestion dévolues initialement au MINFORPA et au MINEFI, mais qui pourrait et devrait être étendu, approfondi et complété par un transfert de compétences sur le plan vertical (délégation de pouvoirs) à l'intérieur de chaque administration de manière à responsabiliser davantage le personnel et à développer l'imputabilité si chère à la Gouvernance. Cette démarche contribuerait à asseoir les projets des programmes n° 4 et 5 du PNG (P. 23)

En définitive, la Démarche- Qualité apparaît à travers ces correspondances comme un cadre de cohérence des projets en cours et comme tel, donne un substrat et une substance technique sur lesquels devraient se fonder les démarches d'opération et de mise en œuvre des programmes de Gouvernance concernant la Reforme administrative.

Par Paul Mbonjo, Alain Mvondo Mekoulou, Chantal Badjon