

## LE MANAGEMENT DE LA QUALITÉ : UN INSTRUMENT DE REGLEMENTATION EUROPEENNE « PAR LE BAS »<sup>1</sup>

Patrick STAES

Nick THIIJS

*Conseiller général au Service public  
fédéral belge « personnel  
et organisation » ; expert national  
détaché au European Institute of Public  
Administration de Maastricht,  
responsable du Centre de ressources  
du European Common Assessment  
Framework*

*Chercheur, Instituut voor de Overheid,  
Katholieke Universiteit Leuven, Belgique*

Dans cet article <sup>2</sup>, nous nous intéresserons à l'utilisation convergente des outils de gestion et plus précisément des modèles de qualité dans l'Union européenne, en étudiant la diffusion, l'implantation et les résultats du cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF, *European Common Assessment Framework*) <sup>3</sup>. Existe-t-il une même utilisation de ce modèle et de ses principes de performance organisationnelle à travers l'Europe ? Un modèle de qualité peut-il réglementer (par le bas) et fournir les critères d'une réforme administrative, ces deux aspects n'ayant pas été explicitement formulés par l'Union européenne ?

Dans un premier temps, nous envisagerons l'existence et l'évolution des critères d'adhésion relatifs à la réforme administrative. L'Union européenne impose-t-elle des critères aux pays candidats en matière de gouvernance administrative ? Dans un second temps nous présenterons certains principes de gouvernance et d'administration publique opposables à tous les États membres de l'Union. On verra que ces principes sont très généraux et qu'aucun modèle particulier d'organisation et de fonctionnement des admi-

1. Traduit de l'anglais par Ounia Doukouré.

2. Cet article s'appuie sur une contribution écrite présentée dans le cadre de la conférence : *A Performing Public Sector : The Second Transatlantic Dialogue*, organisée à Leuven (Belgique) les 1-3 juin 2006, sous le titre *Quality management as an instrument for bottom-up european regulation*.

3. *NDT* : Dans cet article, nous traduisons *quality management* par les deux termes consacrés par les vocabulaires managérial et juridique, français comme européen : « management de la qualité » ou « gestion de la qualité ». Aussi bien l'une que l'autre sont usitées dans les littératures française et francophone relatives à la gestion publique.

nistrations publiques n'est prescrit<sup>4</sup>. Les modèles de gestion organisationnelle ne sont fournis que par la littérature managériale. La troisième partie de cet article présentera une vue d'ensemble de cette littérature. Avec l'évolution du contrôle de la qualité vers sa gestion intégrée (*total quality management*), les modèles de qualité ont pris la forme de modèles de gestion des organisations. Tel est le cas du cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques décrit dans la quatrième partie. Ce modèle, élaboré par des représentants des États membres de l'Union européenne, est libre, très simple d'utilisation et convient à l'auto-évaluation des administrations publiques en Europe. Enfin, nous examinerons l'utilisation convergente du modèle CAF par les pays de l'Union européenne. Ce faisant, nous tenterons d'avancer deux arguments en ce qui concerne les administrations publiques en Europe : d'une part, les administrations sont confrontées à certains critères de bonne gouvernance et de bonne gestion, d'autre part, des critères sont formulés en matière d'organisation et de fonctionnement non pas par le haut (réglementation) mais en quelque sorte « par le bas ».

## ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE ET RÉFORME ADMINISTRATIVE

Des études relatives à l'impact de l'élargissement sur des aspects précis de l'administration publique des pays adhérant à l'Union européenne ont été réalisées ces dernières années : par exemple, les effets de l'adhésion à l'Union européenne sur les administrations nationales (systèmes)<sup>5</sup>, sur la gestion financière (budget, contrôle et audit)<sup>6</sup> ou sur la création de structures et organisations publiques<sup>7</sup>. D'autres études ont été menées sur l'impact du management et la généralisation de l'utilisation d'instruments de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale<sup>8</sup>. Tous ces changements sont-ils dus au fait que l'Union européenne impose des réformes à ces États ? Et selon quels critères ?

Pour répondre aux conditions d'adhésion, les États d'Europe centrale et orientale ont essayé (et certains essayent encore) d'atteindre les principes d'administration fiable et efficace existants dans les États membres de l'Union européenne. Ceci leur est nécessaire pour satisfaire le critère de gouvernement démocratique (un des « critères de Copenhague » établis en 1993 pour l'adhésion à l'Union européenne) et adopter l'acquis communautaire. Ils doivent également satisfaire aux « critères de Madrid » définis en 1995. Ces derniers visent à l'amélioration de la capacité des administrations publiques afin de garantir un

4. NDR : Dans cet article, les expressions administration, administrations publiques et organisations publiques sont employées dans un sens large et équivalent.

5. Ziller (J.), « EU integration and civil service reform », in SIGMA, *Preparing public administrations for the European Administrative Space*, Sigma Papers Nr. 23, OCDE, 1998 ; Verheijen (T.) ed., *Civil service systems in Central and Western Europe*, Elgar publishing, 1999 ; Bossaert (D.) & Demmke (C.), *Civil Services in the Accession states. New trends and the impact of the integration process*, Maastricht, Eipa, 2003.

6. SIGMA, *Management control in modern government administrations : some current practices*, Sigma Papers Nr. 4, OCDE, 1996 ; Larsson (K.) & Allen (R.), « The impact of EU accession on Budgeting, control and audit », in SIGMA, *Preparing public administrations for the European Administrative Space*, Sigma Papers Nr. 23, OCDE, 1998.

7. SIGMA, *Sustainable institutions for European Union Membership*, Sigma Papers Nr. 26, OCDE, 1998, p. 26.

8. Löffler (E.) & Vintar (M.), « The current quality agenda of East and West European public services », in Löffler (E.) & Vintar (M.) eds., *Improving the quality of East and West European public services*, Ashgate, 2004, pp. 3-19 ; Nemeč (J.), Wright (G.) & Stillman (R.), *Public management in the central and eastern Europe transition : concepts and cases*, NISPACee, 2003, p. 503.

fonctionnement harmonieux des politiques communautaires<sup>9</sup>. Toutes ces lignes directrices restent très générales en ce qui concerne la réforme administrative qu'ils doivent mettre en œuvre<sup>10</sup>. Bien qu'il soit sous-entendu, à travers ces lignes, que le progrès économique et politique sera atteint grâce à des mesures appropriées visant à créer les capacités nécessaires, la réforme administrative a toutefois été un domaine relativement négligé dans plusieurs pays<sup>11</sup>.

C'est avec la publication du Livre blanc de Cannes que la réforme administrative s'est vue reconnaître un caractère plus prioritaire<sup>12</sup>. De plus, dans son avis de juillet 1997, la Commission européenne a confirmé l'idée selon laquelle la capacité administrative constitue un élément crucial pour répondre aux obligations inhérentes aussi bien au fait de devenir que d'être un État membre de l'Union européenne<sup>13</sup>. S'il n'a jamais constitué un enjeu dans les vagues d'adhésion précédentes<sup>14</sup>, le lien entre intégration européenne et réforme de l'administration publique semble aujourd'hui se renforcer.

## LES CRITÈRES DE RÉFORME ADMINISTRATIVE ET L'ESPACE ADMINISTRATIF EUROPÉEN

Le rapport entre intégration européenne et réforme de l'administration publique est indirect, dans la mesure où il n'existe pas de législation européenne dans ce domaine. En pratique, ce lien existe pourtant<sup>15</sup>. Certes, chaque État organise librement son administration, tout comme il rédige librement sa constitution<sup>16</sup>. Les pays candidats ne sont donc soumis à aucune condition en ce qui concerne les moyens utilisés et la manière d'organiser leur administration. Toutefois, ils doivent satisfaire ce que les juristes appellent des « critères de performance » ou « obligation de résultats »<sup>17</sup>. Car il va de l'intérêt de tous les États membres actuels que les futurs membres soient « administrativement capables »<sup>18</sup>. Il s'agit d'une condition très importante pour l'Union européenne dans son ensemble et pour chacun de ses États membres : l'Union étant une chaîne d'administrations nationales, elle est aussi forte que son maillon le plus faible<sup>19</sup>.

9. SIGMA, *European Principles for public administration*, Sigma Papers Nr. 27, Paris, OCDE, 1999, p. 26.

10. Fournier (J.), « Administrative reform in the commission's opinions concerning the accession of the central and eastern European countries to the European Union », in SIGMA, *Preparing public administrations ... op. cit.*, p. 111.

11. Metcalfe (L.), « Meeting the challenges of accession » in SIGMA, *Preparing public administrations ... op. cit.*, p. 43.

12. Verheijen (T.), « The management of EU affairs in Candidate Member States : Inventory of the current state of affairs », in SIGMA, *Preparing public administrations ... op. cit.*, p. 28.

13. Fournier (J.), « Administrative reform in the commission's opinions ... », *op. cit.*, p. 111.

14. SIGMA, *Preparing public administrations...*, *op. cit.*, p. 13.

15. Jenei (G.) & Gulácsi (L.), « Do Western Quality Models Work in Central and East European Countries ? Some Insights from the Hungarian perspective », in Löffler (E.) & Vintar (M.) eds., *Improving the quality of East and Western European public services*, Ashgate, 2004, pp. 113.

16. Ziller (J.), « EU integration and civil service reform », *op. cit.*

17. SIGMA, *Preparing public administrations ... op. cit.*, p. 13.

18. Fournier (J.), « Governance and European integration : reliable public administration » in SIGMA, *Preparing public administrations ... op. cit.*, p. 124.

19. SIGMA, *Preparing public administrations ... op. cit.*, p. 13 ; Bouckaert (G.), « Administrative Convergence in the EU : Some Conclusions for CEECs » in Jenei (G.), Leloup (L.), Van der Meer (F.) et al. eds., *East-West Cooperation in Public Administration : A Framework for Assessment*, IIAS, 2002.

Il n'y a pas de définition précise du concept de « capacité administrative », qui reste difficile à évaluer<sup>20</sup> malgré les efforts entrepris pour en établir des critères<sup>21</sup>. En matière de gouvernance administrative, l'acquis communautaire est un ensemble de principes constitutionnels et administratifs non formalisés. Aucun *acquis*, comme celui du système de gouvernance (en général) et de l'administration publique (en particulier), ne doit donc être formellement transposé. Néanmoins, il semble exister un consensus général sur les éléments constitutifs de la gouvernance administrative dans les démocraties<sup>22</sup>. L'adhésion à ces principes de gouvernance conduit à l'émergence d'un espace administratif européen, à savoir un ensemble de principes de gouvernance et d'administration publique communs à tous les États membres de l'Union européenne<sup>23</sup>, qui doit toujours inspirer les réformes des administrations publiques des pays candidats d'Europe centrale et orientale. Ces principes sont<sup>24</sup> : fiabilité et légalité (confiance légitime et sécurité juridique), accessibilité au public et transparence, responsabilité, efficacité et effectivité.

Toutefois, la mise en œuvre de ces principes ne fait pas l'objet, de la part de la Commission européenne, d'un modèle particulier<sup>25</sup>. Des modèles existent toutefois mais dans la littérature relative au management de la qualité.

## DU MANAGEMENT DE LA QUALITÉ À LA GESTION DES ORGANISATIONS

### L'évolution de l'approche en terme de qualité (*quality thinking*)

L'approche en terme de qualité (*quality thinking*) naît pendant la phase d'industrialisation qui suit la première guerre mondiale et l'essor de la production de masse<sup>26</sup>. On insistait, à l'origine, sur l'évaluation et le contrôle de la qualité de la production, avec une forte attention vis-à-vis du produit. L'intérêt pour les méthodes et les garanties de qualité pendant le processus de production s'est graduellement déplacé vers la gestion intégrale de la qualité (GIQ, *Total Quality Management — TQM*). Une plus grande attention a été portée à l'utilisateur et aux effets que les produits et services avaient sur ce dernier<sup>27</sup>. La satisfaction est devenue un concept clé<sup>28</sup>. La gestion intégrale de la qualité se caractérise par une mobilisation permanente de toutes les ressources d'une entreprise (surtout les

20. Verheijen (A.J.G.), *Administrative capacity development : a race against time ?*, The Hague, Scientific Council for Government Policy, 2000, p. 64.

21. SIGMA, *European Principles for public administration*, *op. cit.*

22. *Ibid.*, p. 5.

23. Mangenot (M.), *A new space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union. Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Members States of the European Union*, Luxembourg, June 2005.

24. SIGMA, *European Principles for public administration*, *op. cit.*, p. 11-17.

25. Fournier (J.), « Administrative reform in the Commission's opinions ... », *op. cit.*, p. 112.

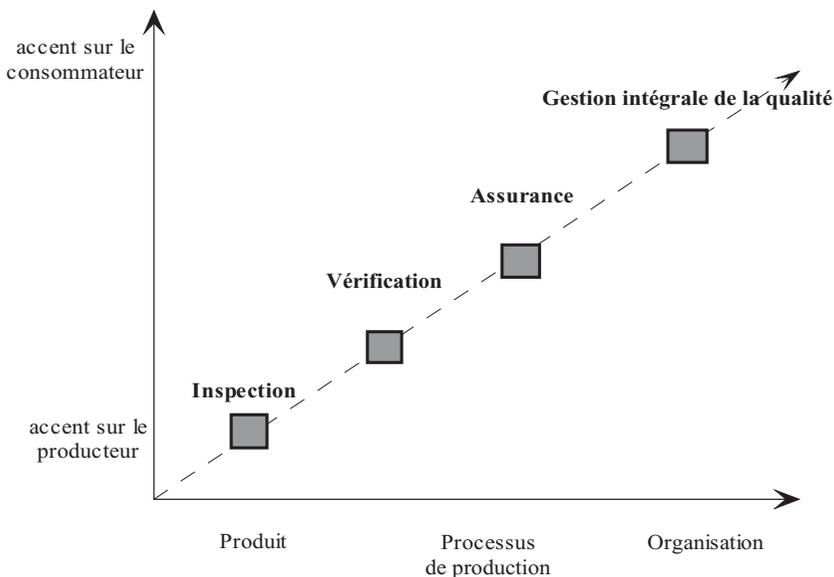
26. Ovreit (J.), « Public service quality improvement », in Lynn (L.) & Pollitt (C.) eds., *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, 2005.

27. Gaster (L.) & Squires (A.), *Providing quality in the public sector*, Maidenhead, Open University Press, 2003 ; Bouckaert (G.) & Thijs (N.), « *Kwaliteit in de overheid : een inleidend handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector o.b.v. een internationaal comparatieve studie* », Gent, Academia Press, 2003.

28. Parasuraman (A.), Berry (L.) & Zeithaml (V.), « A conceptual model of service quality and its implications for future research », *Journal of Marketing*, 1985 ; Zeithaml (V.), Parasuraman (A.) & Berry (L.), *Delivering quality service. Balancing customer perceptions and expectations*, The Free Press, New York, 1990.

employés) afin d'en permettre l'amélioration continue à tous les niveaux : la qualité des marchandises et des services fournis, la satisfaction de l'ensemble des personnes concernées et son intégration dans le secteur. Le but premier et ultime de la gestion intégrale de la qualité est de répondre aux attentes du client. L'implication de tous les employés est donc nécessaire, tout comme l'existence de procédures sectorielles et de systèmes d'informations exhaustifs pouvant recueillir et traiter les données relatives aux clients et aux fournisseurs<sup>29</sup>. L'utilisation de la « gestion intégrale de la qualité » correspond habituellement à une amélioration constante de la qualité. Ceci permet de souligner qu'elle implique une évolution culturelle<sup>30</sup>

Graphique 1 : Évolution du management de la qualité<sup>31</sup>



La gestion intégrale de la qualité a d'abord été développée aux États-Unis, puis largement mise en œuvre dans le secteur industriel japonais, avant d'être réexportée à l'Ouest à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Elle est passée de l'industrie aux services commerciaux et enfin aux services publics à la fin des années 1980.

### Les modèles de gestion intégrale de la qualité dans le secteur public

La gestion intégrale de la qualité a été officiellement adoptée par l'administration fédérale américaine. Au Royaume-Uni, un certain nombre de projets-pilotes ont été lancés

29. Löffler (E.), « Defining and measuring quality in public administration », in Caddy (J.) & Vintar (M.) eds, *Building better quality administration for the public*, NISPACee, 2002, pp. 15-37.

30. Oakland (J.), *Total Quality Management. The route to improving performance*, 2nd ed., Butterworth Heinemann, Oxford, 1995, p. 463 ; Ross (E.), *Total Quality Management*, 1995, St.- Lucy Press, New York, 550 p. ; Beckford, (J.) *Quality. A critical introduction*, Routledge, 1998, p. 351.

31. Thijs (N.), « Het managen van kwaliteit in de publieke sector », in Burger, *Bestuur en Beleid, Tijdschrift voor Bestuurskunde en Bestuursrecht*, jaargang 1, nr. 1, 2004, pp. 40-50.

dans le *National Health Service* <sup>32</sup>. Beaucoup d'idées et de méthodes ont été développées et utilisées dans le secteur privé avant d'être introduites dans le secteur public <sup>33</sup>. En effet, on s'est intéressé à la qualité du secteur public européen et à l'utilisation des méthodes en son sein à partir des années 1980, plus particulièrement au début des années 1990 <sup>34</sup>.

Le mouvement pour la qualité reposait au départ sur des chartes à destination des usagers : la Charte du citoyen de 1991 (*Citizens' Charter*) au Royaume-Uni, la Charte des services publics de 1992 en France, la *het Handvest van de Gebruiker* de 1993 en Belgique... <sup>35</sup>. À la fin des années 1990, plusieurs modèles et techniques inspirés de la gestion intégrale de la qualité tels que l'ISO, le *Balanced Scorecard* (tableau de bord prospectif), l'*EFQM* (Fondation européenne pour le management par la qualité) et le *Public Service Excellence Model* (Modèle d'excellence dans le service public), se sont fait une place dans le secteur public européen <sup>36</sup>. Ces dernières années, le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques, que nous évoquerons dans la partie suivante, a gagné en notoriété dans plusieurs pays.

L'amélioration de la qualité du secteur public est également à l'ordre du jour dans les pays d'Europe de l'Est <sup>37</sup>. Les nouveaux États membres et les États candidats, en particulier, encouragent fortement les instruments de management de la qualité <sup>38</sup>. Les approches ont longtemps différé d'un pays à l'autre. Il a donc été jugé nécessaire d'établir un cadre européen commun pouvant être utilisé comme outil d'auto-évaluation des organisations du secteur public.

## LE CADRE D'AUTO-ÉVALUATION DES FONCTIONS PUBLIQUES (CAF) : UN MODÈLE COMMUN DE GESTION DES STRUCTURES PUBLIQUES

### Histoire et contexte

Après plusieurs années de concertations informelles, le besoin croissant d'une réponse plus explicite et intensive s'est fait sentir afin d'optimiser la coopération en matière de modernisation des services de l'État. Depuis la création du Réseau européen d'adminis-

32. Pollitt (C.) & Bouckaert (G.) eds., *Quality improvement in European public services : concepts, cases and commentary*, Sage Publications, London, 1995, p. 4.

33. Pollitt (C.), « Doing business in the Temple ? Managers and quality assurance in the public sector », *Public Administration*, 2 (4), 1990, pp. 435-452.

34. Ferlie (E.), Ashburne (L.), Fitzferald (L.) & Pettigrew (A.), *The new public management in action*, Oxford University Press, 1996.

35. Bouckaert (G.) « Charters as frameworks for awarding quality : the Belgian, British and French experience », *Seminar on concepts and methods of quality awards in the public sector*, Speyer, 1993 ; Staes (P.) & Legrand, (J.-J.), *Het handvest van de gebruiker van de openbare diensten*, Brussel, Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken, Labor, 1998 ; Van de Walle, (S.), Thijs, (N.) & Bouckaert, (G.), « A tale of two charters : Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium », *Public Management Review*, 7 (3), pp. 368-390.

36. Van Dooren (W.), Thijs (N.) & Bouckaert (G.), « Quality management and management of quality in the European public administrations », in Löffler (E.) & Vintar (M.) eds., *Improving the quality ...*, op. cit. ; Löffler (E.), « Defining and measuring quality in public administration », op. cit. ; Engel (C.), *Quality management tools in CEE candidate countries*, Maastricht, Eipa, 2003 ; Ovrevit (J.), « Public service quality improvement », in Lynn (L.) & Pollitt (C.) eds., *The Oxford handbook of public management*, Oxford university press, 2005.

37. Engel (C.), *Quality management tools in Central and East European candidate countries*, op. cit.

38. Löffler (E.) & Vintar (M.), « The current quality agenda ... », op. cit.

tration publique (*European Public Administration Network, EPAN*) en 1988, les membres de ce réseau, à savoir les ministres et directeurs généraux responsables des administrations publiques des différents États membres, s'intéressent de moins en moins aux effets directs de l'intégration européenne sur leurs institutions respectives ; ils débattent en termes plus généraux des problématiques de gestion publique dans son ensemble<sup>39</sup>. Le travail préparatoire effectué pendant plusieurs années dans ce cadre informel a abouti, en novembre 1998, à une déclaration des ministres contenant les principes généraux relatifs à l'amélioration de la qualité des services fournis aux citoyens.

Le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques, comme on l'a nommé plus tard, devait être développé sous l'égide d'un groupe de travail consacré aux « services publics innovants » (*Innovative Public Services Group, IPSG*). Ce groupe informel, constitué d'experts nationaux, a été créé par les directeurs généraux, membres d'EPAN, afin de promouvoir la coopération et les échanges de méthodes novatrices en matière de modernisation des services de la fonction publique des États membres de l'Union européenne. Une première ébauche du CAF a été étoffée en 1998 et 1999, sur le fondement d'une étude réalisée par la Fondation européenne pour le management par la qualité (*European Foundation for Quality Management, EFQM*), l'Académie Speyer (qui organise le concours Speyer pour la qualité dans les services publics dans les pays européens germanophones) et l'Institut européen d'administration publique<sup>40</sup>.

### Le modèle théorique

La création du CAF a donné une première impulsion au cadre de référence européen commun. Selon C. Engel, « L'objectif principal du CAF est de fournir un cadre simple, facile à utiliser, qui convienne à l'auto-évaluation des organismes du secteur public en Europe et permette le partage des meilleures pratiques, ainsi que la mise en commun des études de performance (*benchmarking activities*) »<sup>41</sup>.

Le CAF constitue un modèle pour l'organisation publique. Il reprend tous les éléments d'une bonne gestion nécessaires pour obtenir des résultats satisfaisants. Ces éléments sont au nombre de neuf : cinq ont trait aux facteurs organisationnels ; quatre sont relatifs aux résultats. Les premiers recouvrent l'activité d'une organisation, tandis que les seconds concernent ce qu'elle accomplit. Les « résultats » dépendent des « facteurs organisationnels » et inversement, les retours/réactions quant aux « résultats » permettent de renforcer les « facteurs organisationnels ». Des sous-critères, au regard desquels un groupe interne à l'organisme public évalue ce dernier, permettent d'utiliser ces deux types de critères de manière plus efficace et concrète.

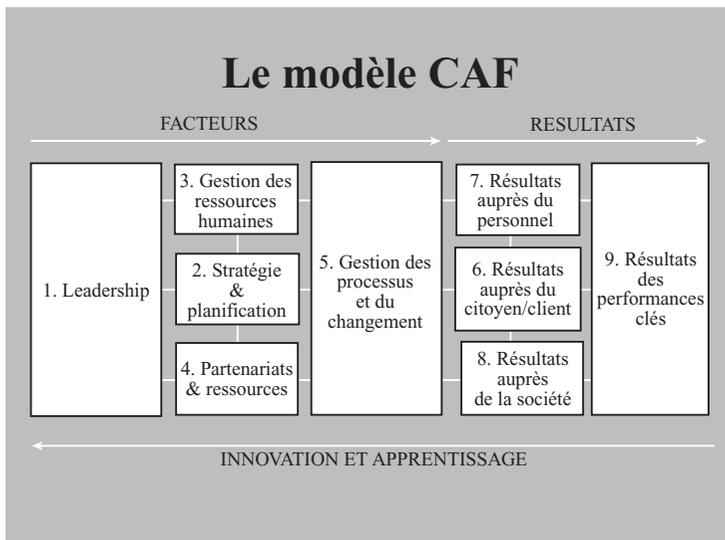
Le CAF vise principalement quatre objectifs : premièrement, initier l'administration publique aux principes de la gestion intégrale de la qualité et la faire évoluer progressivement, grâce à la maîtrise à et l'utilisation de l'auto-évaluation, de l'actuelle séquence des activités (planifier et développer) vers un cycle PDCAA complet (planifier, développer, contrôler, adapter ou améliorer), deuxièmement, faciliter l'auto-évaluation d'une organisation publique afin qu'elle établisse un diagnostic et définisse des actions d'amélioration, troisièmement servir de « pont » entre les différents modèles appliqués en matière de management par la qualité et quatrièmement, favoriser l'apprentissage des expériences (*benchlearning*) entre organisations du secteur public.

39. Manganot (M.), *A new space for Public Administrations ...*, *op. cit.*

40. Staes, (P.), « *Een Europese aanpak van kwaliteit in overheidsdiensten* », in *Jaarboek 2000, VVBB*, Brussel, 2001, p. 100-114.

41. Engel (C.), « *Common Assessment Framework : The state of affairs* », *op. cit.*, p. 35.

Schéma 1 : Le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques



Est ainsi fourni un cadre d'auto-évaluation en vertu duquel un groupe *ad hoc* d'employés peut évaluer son organisme de manière critique. De la sorte, le CAF permet : d'obtenir une évaluation fondée sur des éléments objectifs, en fonction d'un ensemble de critères désormais largement reconnus à travers le secteur public en Europe ; d'identifier les progrès et les niveaux de réalisation remarquables ; d'avoir une certaine cohérence dans les orientations prises, ainsi qu'un consensus sur les actions à entreprendre pour améliorer une organisation publique ; de relier les objectifs aux stratégies et méthodes existant pour les atteindre ; de motiver les agents en les associant au processus d'amélioration ; de promouvoir le partage des bonnes pratiques entre les différents services d'une même organisation d'une part, et avec d'autres organismes publics d'autre part ; d'intégrer les différentes initiatives relatives à la qualité dans l'activité normale de l'organisation ; de mesurer les progrès réalisés dans le temps grâce à des auto-évaluations périodiques.

## CONVERGENCE DES IDÉES RELATIVES À LA GESTION DES ADMINISTRATIONS EN EUROPE

### Convergence : un seul mot pour plusieurs idées et théories

En s'intéressant à la convergence des approches managériales de l'administration publique en Europe (fondées sur des modèles comme le CAF), nous tentons d'identifier un ensemble de principes communs de bonne gestion. Il serait plus simple d'énumérer le nombre des administrations utilisatrices du CAF. On conclurait à une convergence car, aujourd'hui, non seulement beaucoup utilisent ce modèle mais en outre beaucoup développent également des pratiques communes. Il y a cependant un revers à la médaille.

Bien que tout le monde comprenne assez bien le terme « convergence », sa réalisation ne semble pas si aisée. En matière de réforme managériale, la convergence doit être plus qu'un instantané. En raison de la durée et du caractère multidimensionnel de celle-ci, C. Pollitt<sup>42</sup> a proposé une définition multi-niveaux du concept de convergence, prenant ainsi en compte les aspects contextuel et temporel. C. Pollitt, à la suite de N. Brunson<sup>43</sup>, distingue quatre niveaux de convergence. Le premier niveau est celui de la convergence des discours (*discursive convergence*) : de plus en plus de leaders de l'opinion publique évoquent — et écrivent sur — les mêmes concepts. Il y a convergence des agendas conceptuels. Le deuxième niveau est relatif à la convergence des décisions politiques (*decisional convergence*). Différents pouvoirs publics décident de mettre en œuvre une approche, une technique ou un instrument de modernisation similaire. Le troisième niveau concerne la convergence des pratiques (*practice convergence*), lorsque des administrations travaillent déjà de manière similaire, en utilisant les mêmes techniques. Et enfin, le quatrième niveau est le niveau de la convergence des résultats (*results convergence*) : les réformes produisent les résultats escomptés, de sorte que les taux de productivité et les niveaux de qualité, qui étaient différents au départ, commencent à converger.

Le fait qu'il y ait convergence à un niveau donné n'implique pas nécessairement qu'il y ait convergence au suivant. En ce sens, la convergence reflète l'idée de « réforme managériale avec une trajectoire, plus que celle de phénomène binaire avec/sans »<sup>44</sup>.

Pour déterminer dans quelle mesure on assiste à une convergence en Europe, nous envisageons la généralisation du cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques au regard de toutes les formes de convergence et dans tous les États membres de l'Union européenne, en portant une attention particulière vis-à-vis des États candidats et des nouveaux États membres. L'étude de la convergence à ces différents niveaux s'appuie sur des enquêtes réalisées par le centre de ressources du CAF de l'Institut européen d'administration publique (IEAP).

En 2002, une étude, menée pour la présidence espagnole de l'Union européenne, présentait une vue d'ensemble des « programmes qualité » les plus importants, des tendances principales et de l'utilisation des techniques de gestion de la qualité dans les États membres<sup>45</sup>. Sous la présidence italienne, l'Institut européen d'administration publique a dirigé une autre étude sur l'utilisation du cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques dans les administrations publiques européennes. Cette étude, réalisée à partir de questionnaires, visait à déterminer les formes de promotion du CAF dans les différents États membres. Elle tentait également d'identifier comment cet outil permettait l'auto-analyse efficace des administrations publiques et la mise en œuvre des actions d'amélioration dans le contexte d'une approche globale de la qualité<sup>46</sup>. En 2005, le centre de ressources CAF de l'IEAP a réalisé une enquête sur l'utilisation du CAF pour la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne. Comme en 2003, un questionnaire, préparé en collaboration avec les correspondants CAF de chaque État membre et de chaque État candidat, leur a été envoyé pour obtenir des informations sur le statut du CAF dans leur pays respectif (les États membres, les États candidats et la Norvège). Tous les 27 corres-

42. Pollitt (C.), « Clarifying Convergence », *Public Management Review*, vol. 4 (1), 2002.

43. Brunson (N.), *The organisation of hypocrisy : Talk, decisions and actions in organisations*, New-York, Wiley, 1989.

44. Pollitt (C.), « Clarifying Convergence », *op.cit.*, p. 477.

45. EIPA, *Survey regarding quality activities in the public administrations of the European Union member states*, Maastricht, 2002.

46. EIPA, « Study for the Italian Presidency on the use of the Common Assessment Framework (CAF) », *European Public Administrations*, Maastricht, 2003.

pondants ont répondu au questionnaire. En outre, un questionnaire a été mis en ligne pour les organisations utilisatrices du CAF depuis 2003 : 131 questionnaires ont été renvoyés à l'EIPA par des administrations situées dans 22 pays.

### **Convergence des discours relatifs aux principes de gestion des organisations publiques**

La rhétorique du management de la qualité est-elle toujours d'actualité dans les États de l'Union européenne ? Ces derniers s'intéressent-ils réellement à cette évolution ?

Pour plusieurs auteurs, une nouvelle vague du « discours qualité » déferle sur l'Europe. La qualité du service public est à la mode. Cela se traduit par de nombreux événements de promotion comme l'organisation de conférences nationales et européennes sur la qualité, l'organisation de prix de la qualité. Un objectif important est de diffuser le « message qualité » à un large groupe de professionnels du secteur public<sup>47</sup>. Le tableau 1 présente une vue d'ensemble des divers conférences et prix de ce genre organisés au sein des États membres. En plus, quatre conférences sur la qualité ont été organisées au niveau européen<sup>48</sup>.

*Tableau 1 : Conférences et concours sur la qualité*

Conférences sur la qualité	Estonie, Hongrie, République Tchèque, Allemagne, Finlande, Lituanie, Pologne
Concours / prix de la qualité	Autriche, Belgique, Allemagne, Italie, Portugal Hongrie, Pologne

L'étude de l'Institut européen d'administration publique de 2005 interrogeait les différents correspondants nationaux sur le soutien politique dont bénéficiaient le CAF et les autres instruments de gestion intégrale de la qualité dans leur pays respectif. Il s'agissait d'avoir une idée de la position généralement adoptée par les gouvernements à ce sujet.

*Tableau 2 : Soutien politique apporté aux instruments de gestion intégrale de la qualité et au CAF*

Absence de politique formelle (1)	Affaiblissement (2)	Stabilité (9)	Renforcement (12)
Irlande	Estonie, Lettonie	Allemagne, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal, Suède, Slovaquie, Norvège	Autriche, Belgique, Chypre, République Tchèque, Grèce, Espagne, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie, Roumanie, Royaume-Uni

47. Löffler (E.) & Vintar (M.), « The current quality agenda ... », *op. cit.*, p. 5.

48. [www.4qconference.org](http://www.4qconference.org)

Nous avons tout d'abord considéré comment les différents correspondants voyaient l'appui politique en faveur du CAF et des autres instruments de la gestion intégrale de la qualité dans leur pays. Il s'agissait d'avoir une idée de la position de principe des gouvernements à cet égard. Au regard du tableau 2, les outils de gestion intégrale de la qualité ont trouvé une place dans la majorité des pays européens. Comme dans l'étude de 2003, l'*EFQM*, l'*ISO*, le *BSC* et le *CAF* sont, en général, les instruments de gestion intégrale de la qualité les plus largement utilisés en Europe, mis à part les instruments nationaux spécifiques tels que les outils *VIC* (Italie), *INK* (Pays-Bas) et le modèle de qualité suédois.

Plusieurs gouvernements des pays candidats considéraient également les instruments de management de la qualité tels que le CAF comme une occasion de lancer des réformes « douces », conformément au souhait général de changement dans l'Union européenne. La mondialisation des débats relatifs à la gestion publique et l'élargissement de l'Union européenne ont joué un rôle notable en diffusant la rhétorique de la qualité dans toutes les fonctions publiques d'Europe. Toutefois, cette convergence des discours ne doit pas être interprétée comme une convergence des concepts politiques ou des cultures administratives, lesquels relèvent de vecteurs distincts de ceux influençant cette rhétorique.

Nous pouvons dire, avec d'autres auteurs, que la rhétorique du management de la qualité a certainement trouvé une place dans les administrations de l'Union européenne.

### **Convergence des décisions politiques relatives aux principes de gestion des organisations publiques**

Ce nouveau langage se traduit-il par des programmes concrets de management de la qualité ? Les gouvernements soutiennent-ils (activement) l'utilisation des outils de gestion intégrale de la qualité, en général, et du modèle CAF, en particulier ? Dans les pays ayant une expérience en la matière, tels que les pays scandinaves et anglo-saxons, les instruments de gestion intégrale de la qualité et le CAF bénéficient d'un indéniable soutien politique sur le long terme. Au Royaume-Uni, le soutien politique est même en train de se renforcer. Dans ces États, le choix des outils de gestion se fait essentiellement au niveau managérial. Dans d'autres, on s'intéresse de plus en plus au CAF et à la gestion intégrale de la qualité au niveau politique, comme l'illustrent certaines initiatives des gouvernements nationaux<sup>49</sup>. En ce qui concerne les pays n'ayant pas une longue tradition en la matière, le tableau 3 reprend quelques documents de politiques relatifs au management de la qualité et à ses modèles.

49. EIPA. *Study on the use of the Common Assessment Framework in European public services*, Maastricht, 2005.

Tableau 3 : Les politiques de la qualité <sup>50</sup>

État	Documents liés à la mise en œuvre de politiques de la qualité
Chypre	Amélioration des performances du secteur public, Conseil des ministres (Septembre 2004)
Estonie	Programme de réforme de l'administration publique du gouvernement de la République d'Estonie (2001) Stratégie de l'Administration Publique en direction du citoyen (2003)
Grèce	Programme de réforme administrative « Politeia 2005-2006 »
Hongrie	Plan d'action gouvernemental pour l'amélioration de l'administration publique 2001/2002 (décret gouvernemental 10057/2001) Diffusion du modèle CAF dans le secteur public (Résolution 1113/2003)
Italie	Promouvoir la qualité dans les services publics
Lettonie	Réglementations et recommandations en vue de l'introduction du système de management de la qualité dans l'administration publique (règlement 501/2001 du 4 décembre 2001)
Lituanie	Stratégie pour le développement de l'administration publique d'ici 2010
Luxembourg	Programme gouvernemental relatif à la qualité (2006)
Portugal	Loi sur l'évaluation des performances du secteur public (2004)
République Tchèque	Stratégie nationale pour la qualité de la République Tchèque (Résolution du gouvernement n° 458 du 10 mai 2000) Déclaration sur la politique du gouvernement de la République tchèque (Août 2002)
Roumanie	Mise à jour de la stratégie du Gouvernement roumain relative à l'accélération de la réforme de l'administration publique
Slovaquie	Plan national sur la qualité de la République Slovaque pour 1998-2003
Slovénie	Déclaration du gouvernement sur la « Politique de la Qualité de l'Administration nationale » (3 octobre 1996) Nouvelle stratégie de développement de l'administration publique pour 2003-2005

Depuis le lancement du CAF en 2000, de nombreuses actions ont été entreprises dans plusieurs pays européens pour promouvoir et soutenir l'utilisation de cet outil commun d'amélioration des administrations publiques. L'enquête italienne a permis d'avoir un premier panorama complet. Apparemment, cette étude ainsi que la première conférence des utilisateurs du CAF qui l'a suivie (en Italie) ont inspiré beaucoup d'organisations publiques européennes. Depuis, plusieurs nouveaux États sont devenus actifs dans de nombreux

50. *Ibid.*, pp. 15-16 et Engel (C.), *Quality management tools in CEE candidate countries*, *op.cit.*

domaines. Dans le tableau 4, nous comparons les actions et les initiatives relevées en 2003 à celles de fin avril 2005. Le tableau est composé de six entrées : informations relatives au modèle CAF, outils supplémentaires facilitant l'implantation du CAF, formation, soutien interactif, échange d'expériences, informations relatives à l'utilisation.

Pour chaque entrée, nous avons indiqué les outils utilisés, les actions menées, les États actifs sur ce point en 2003 et ceux actifs entre 2003 et 2005. Afin de mettre en évidence l'évolution dans chaque domaine, les pays ayant mené de nouvelles actions depuis 2003 apparaissent en italique dans la dernière colonne.

Tableau 4 : Initiatives et actions relatives au CAF

Outil ou action	2003	2005
1. Informations sur le modèle CA		
Publications du CAF (par ex. brochures) et relatives au CAF (par ex. articles)	Belgique, Allemagne, Pologne	Belgique, Allemagne <i>Autriche, République tchèque, Danemark, Grèce, Finlande, France, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovaquie</i>
Conférence ou réunion d'introduction		<i>Chypre, Slovénie</i>
DVD au sujet de l'auto-évaluation		<i>Danemark</i>
Informations disponibles sur site Internet		<i>Autriche, Allemagne, Estonie, Norvège, Lettonie, Norvège</i>
Distribution de prospectus	Finlande	Finlande <i>Chypre</i>
2. Outils supplémentaires facilitant l'implantation du CAF		
Indications spéciales	Hongrie, Portugal	Hongrie, Portugal <i>Chypre, Allemagne, Danemark, Estonie, Grèce, Italie, Slovaquie, Norvège</i>
Feuilles de calcul/travail	Autriche, Allemagne, Portugal, Irlande	Autriche, Allemagne, Portugal <i>Chypre</i>
Études de cas	Espagne	Espagne, <i>Belgique, Estonie, Hongrie, Portugal, Slovaquie</i>
Projets pilotes	République tchèque, Estonie, Hongrie, Italie, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie	République tchèque, Hongrie, Portugal <i>Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Lituanie, Roumanie</i>

Outil ou action	2003	2005
Projets basés sur le CAF	Danemark	Danemark <i>Autriche, Finlande, Hongrie, Italie, Pologne</i>
Versions du CAF pour des secteurs particuliers		<i>Belgique, Allemagne, Danemark, France, Hongrie, Norvège</i>
Utilisation électronique et outils d'évaluation	Autriche, Allemagne	Autriche,  <i>Belgique, Allemagne (CAF simple), Danemark, Espagne, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovaquie</i>
<b>3. Formation</b>		
Formation spéciale sur le CAF	Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Espagne, Pologne, Suède	Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Espagne <i>Chypre, Allemagne, Grèce, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Suède, Slovaquie</i>
Séminaires, ateliers de travail		<i>Autriche, Chypre, Allemagne, Italie, Pologne, Portugal, Slovaquie</i>
Laboratoires d'apprentissage		<i>Italie</i>
Apprentissage en ligne	Autriche, Allemagne, Portugal	Allemagne, Portugal
<b>4. Conseil et entraînement individuels</b>		
	Autriche, Belgique, Allemagne, Estonie, Italie, Norvège	Autriche, Belgique, Allemagne, Estonie, Italie, Norvège <i>Chypre, Lituanie, Pologne</i>
<b>5. Echange d'expériences</b>		
Conférences des utilisateurs	Allemagne, Hongrie, Italie	Allemagne, Hongrie <i>Portugal</i>
Réseaux et partenariats	Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Portugal, Slovaquie	Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark <i>Italie, Finlande, Hongrie</i>
Partenariats internationaux		<i>Autriche, République tchèque, Slovaquie, Hongrie</i>
Programmes nationaux relatifs à la qualité		<i>République tchèque</i>
Conférences sur la qualité	Estonie, Hongrie, Italie, Norvège, Slovaquie	Estonie, Hongrie, <i>République tchèque, Allemagne, Finlande, Lituanie, Pologne</i>

Outil ou action	2003	2005
Concours/prix de qualité	Autriche, Belgique, Estonie, Allemagne, Italie, Portugal	Autriche, Belgique, Allemagne, Italie, Portugal <i>Hongrie, Pologne</i>
<b>6. Informations sur l'utilisation</b>		
Validation méthodologique		Autriche, Hongrie
Bases de données/bonnes pratiques	Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, Hongrie	Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, Hongrie <i>République tchèque, Danemark, Grèce, Pologne</i>
Questionnaires	Portugal	<i>Autriche, Allemagne, Danemark, Norvège, Pologne</i>
Évaluation des efforts faits pour diffuser le CAF		<i>Danemark</i>

Dans la plupart des États, le soutien politique (voir tableau 2) se traduit par un certain niveau de recommandation en faveur de ces outils. L'étude de l'Institut européen d'administration publique de 2005 soulevait également la question de la stratégie d'implantation du modèle CAF.

*Tableau 5 : L'implantation du CAF : volontaire, recommandée ou obligatoire*

Volontaire (9)	Recommandée (15)	Obligatoire (3)
Autriche, Estonie, Finlande, Irlande, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni	Belgique, République Tchèque (fortement), République Tchèque (niveau local), Allemagne, Danemark, Grèce, Espagne (pour débutants), France, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Suède (GIQ), Slovénie, Slovaquie, Norvège	République Tchèque (niveau national), Slovaquie (niveau national), Roumanie

En plus du caractère discursif, il semble également exister une convergence au niveau décisionnel (politique).

### **Convergence des pratiques de gestion des organisations publiques**

Nous avons repéré un grand nombre d'indicateurs de la convergence des discours et des décisions politiques relatifs au management de la qualité et à ses instruments dans les États membres de l'Union européenne. Le niveau suivant correspond à la convergence des pratiques. Les organisations publiques utilisent-elles des modèles de qualité ? Le CAF (et la technique d'auto-évaluation) est-il largement utilisé dans ces mêmes États ?

Les informations relatives au nombre d'utilisations du CAF aux niveaux national et européen sont difficiles à centraliser. Ceci est dû à la nature de l'outil, qui permet de dynamiser le développement de chaque organisation avec l'auto-évaluation, ainsi qu'au contexte européen dans lequel il a été créé (une coordination ouverte, *open coordination*, ou une coopération volontaire entre États). Comme en 2003, l'étude de 2005 demandait aux

correspondants nationaux d'évaluer l'utilisation du CAF dans leur pays. En automne 2003, 22 États estimaient avoir généré approximativement 500 utilisations. En 2005, 20 États estimaient en avoir engendré 885 environ.

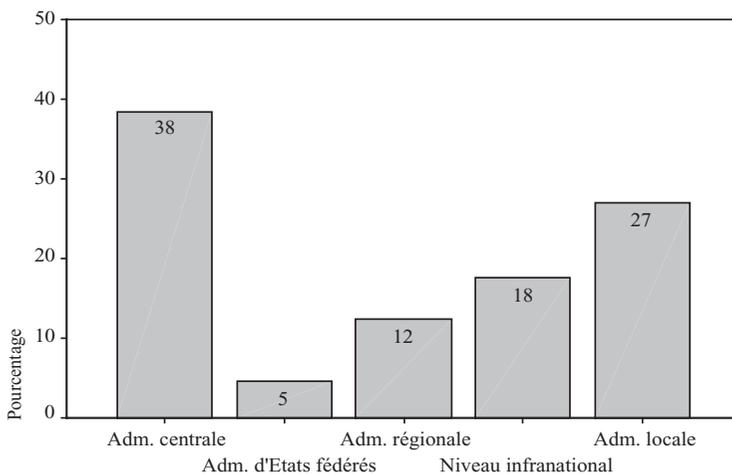
Pour donner une idée de la diffusion du CAF, on distingue deux groupes. Les pays comptabilisant plus de 30 utilisations peuvent être considérés comme ayant déjà établi une base solide pour d'autres utilisations du CAF dans le futur. On peut toutefois reconnaître à ceux ayant moins de 30 utilisations d'avoir acquis une première expérience de ce modèle.

*Tableau 6 : L'utilisation du CAF dans différents pays*

Plus de 30 utilisations	Autriche, Belgique, République Tchèque, Allemagne, Danemark, Finlande, Hongrie, Italie, Norvège, Portugal, Slovénie, Suède
Moins de 30 utilisations	Chypre, Estonie, Grèce, Espagne, France, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie, Royaume-Uni, Roumanie, Bulgarie

Au regard des informations fournies par les 131 questionnaires renvoyés à l'Institut européen d'administration publique par chacune des administrations, l'utilisation du CAF peut être appréhendée selon différentes perspectives.

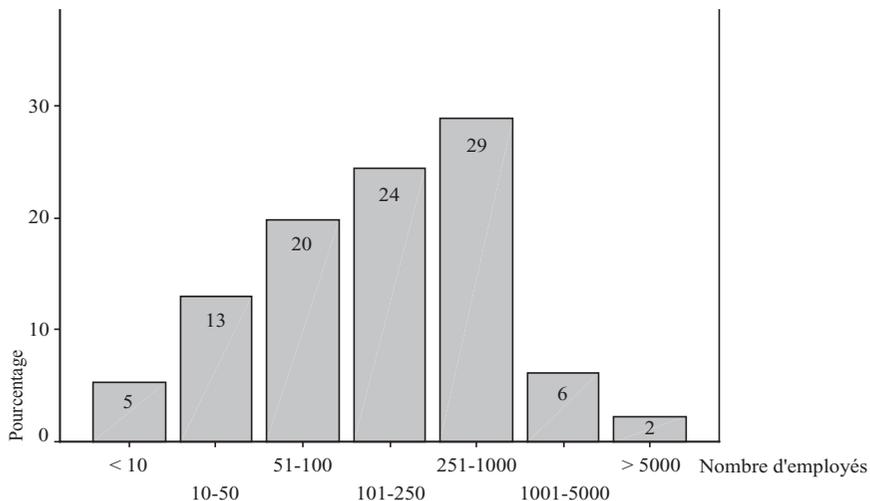
*Graphique 2 : Le niveau d'administration de l'organisation*



En plus du type de collectivité publique dans lequel intervient l'organisation, la taille de cette dernière est une autre caractéristique à considérer.

La taille des organisations est comparable à celles qui participèrent à l'enquête de 2003. Le modèle est utilisé dans les organisations publiques de toutes tailles, mais plus de 50 % comptabilisent de 101 à 1 000 employés. Les très petites (moins de 10 employés) et les très grandes structures (plus de 1 000 employés) restent une exception. Ceci indique que le modèle est adapté aux organisations publiques de toute taille.

Graphique 3 : Taille de l'organisation



### Convergence des résultats de la gestion des organisations publiques

L'analyse de la convergence des résultats est la plus difficile. On peut se demander si l'utilisation des modèles de qualité améliore les résultats des différentes organisations publiques et, dans un deuxième temps, pourquoi ces organisations ont opté pour le CAF. À partir des questions fermées et des réponses données aux questions ouvertes dans le questionnaire précédent, une série de causes pouvant avoir été décisives dans le choix d'utiliser le CAF a été proposée aux organisations. Il leur a été demandé de classer chaque cause, aussi bien interne qu'externe, sur une échelle de 1 (non importante) à 5 (très importante). Le tableau 7 présente les dix premières causes.

Tableau 7 : Les dix premières causes pour lesquelles les organisations publiques ont opté pour le CAF

Causes	Moyenne	Type de cause
Identifier les forces et les domaines à améliorer de l'organisation	4,20	Interne
Renforcer l'intérêt pour les problématiques de la qualité	3,63	Interne
Impliquer le personnel dans la gestion de l'organisation et de le motiver	3,57	Interne
En tant que de besoin pour les actions d'amélioration, de restructuration, ... en cours	3,54	Interne
Le CAF a été utilisé comme premier diagnostic au début d'une procédure de planification stratégique	3,53	Interne

Causes	Moyenne	Type de cause
Promouvoir l'échange de points de vue au sein de l'organisation	3,51	Interne
La direction le souhaitait	3,43	Interne
Prouver que l'organisation est disposée à évoluer	3,17	Interne
Promouvoir le changement culturel dans l'organisation	3,14	Interne
Intégrer un nouveau système de gestion / évaluation des performances	3,09	Interne

Ces dix causes, considérées comme les plus importantes, constituent toutes des causes internes. Elles sont prédominantes, surtout celle liée au souhait d'identifier les moyens et domaines d'amélioration, ce qui correspond exactement au but de l'outil d'auto-évaluation. Les organisations publiques veulent utiliser le CAF pour elles-mêmes en premier lieu. Par ailleurs, les causes externes peuvent également être importantes lorsque l'utilisation du CAF répond à une demande d'autres personnes concernées. Cependant, les avantages tirés de l'implication de ces dernières resteraient encore à découvrir.

L'auto-évaluation peut offrir un certain nombre d'intérêts. Une liste d'avantages qui lui sont propres a également été soumise ; les suivants ont été identifiés par ordre d'importance.

*Tableau 8 : Avantages de l'auto-évaluation*

Principaux avantages	Moyenne
Détermination des besoins en ce qui concerne le partage d'informations et l'amélioration de la communication	4,12
Identification précise des forces et des domaines à améliorer	3,97
Une série d'actions importantes à entreprendre a pu être identifiée	3,92
Le personnel développe une meilleure compréhension des problématiques organisationnelles	3,89
L'auto-évaluation a permis l'émergence de nouvelles idées et d'une nouvelle manière de penser	3,67
La capacité de participer et de partager les points de vue a été perçue de manière positive	3,65
Il a été compris comment les actions d'amélioration précédentes pouvaient être approfondies	3,28
Le personnel commence à s'intéresser aux problématiques relatives à la qualité	3,22
Une manière d'appréhender la coexistence de différentes initiatives en place a été développée	3,21
Le personnel commence à nourrir un plus grand intérêt pour l'organisation	3,15
Aucun avantage n'a été constaté	1,25

Les avantages les plus appréciés correspondent exactement aux principales causes ayant conduit à l'utilisation du CAF, comme l'indique le tableau 8.

L'emploi du CAF devrait permettre un processus d'amélioration organisé, axé sur les domaines identifiés par l'auto-évaluation. Cependant, il n'est pas toujours facile d'en assurer un suivi adapté et structuré. Le CAF aboutit toutefois à des actions d'amélioration durables dans 87 % des cas, comme l'illustre le tableau 9.

*Tableau 9 : Actions d'amélioration durable dans différents pays*

Count

		L'application du CAF a-t-elle débouché sur des activités d'amélioration durable dans l'organisation ?		Total
		Oui	Non	
Pays	Autriche	4	2	6
	Belgique	14	2	16
	Chypre	1		1
	Rép. Tchèque	18	2	20
	Allemagne	5		5
	Danemark	8	1	9
	Espagne	2		2
	Estonie	2	1	3
	France	4		4
	Finlande	3		3
	Grèce	2	1	3
	Hongrie	7		7
	Italie	4	2	6
	Irlande	1		1
	Lettonie		1	1
	Norvège	2		2
	Portugal	13	1	14
	Pologne	3		3
	Roumanie		1	1
	Suède	2	1	3
Slovénie	3		3	
Slovaquie	6	1	7	
Total	104	16	120	

On constate une augmentation notable depuis 2003. Certes, le fait que près de neuf structures utilisatrices du CAF sur dix aient mis en place de telles actions ne prouve pas que le CAF garantisse l'amélioration de l'organisation. Mais cela indique clairement qu'il constitue une forte incitation au déclenchement de ces actions d'amélioration. Le tableau 10 en présente la nature.

Tableau 10 : La nature des actions d'amélioration

Action d'amélioration	N°
<i>Input</i> dans la procédure de planification d'une stratégie d'entreprise	51
Plan d'action global (directement lié aux résultats du CAF)	38
Mise en place d'enquêtes au sujet du personnel	32
Amélioration des procédures	30
Amélioration de la qualité de la direction	26
Amélioration de la gestion des connaissances	25
Mise en place d'enquêtes au sujet des clients/citoyens (besoins et satisfaction)	22
Actions individuelles d'amélioration (hors plan d'action global)	19
Mise en place d'un système d'évaluation des résultats (objectifs)	18
<i>Input</i> pour le(s) programme(s) d'amélioration en cours	18
Rapport motivé remis à la direction (laissant la mise en œuvre à cette dernière)	16
Implantation d'outils de gestion des ressources humaines (préciser lesquels)	14
Amélioration de la technologie	14
Meilleure gestion du patrimoine immobilier et des avoirs (fonds)	6
Implantation de nouveaux outils de gestion financière	6
Autres	1

Le fait d'inclure les résultats d'une auto-évaluation dans une procédure de planification stratégique et/ ou de développer les plans d'action globaux prouve que l'auto-évaluation est mieux intégrée qu'auparavant dans la gestion d'ensemble de l'organisme.

\*

\* \*

Au cours de son évolution, l'approche en termes de qualité et de management de la qualité s'est déplacée vers la gestion organisationnelle, en incluant tous les aspects managériaux : la direction, l'élaboration de politiques et stratégies, la gestion des ressources humaines, la gestion du capital humain au-delà des procédures, la satisfaction des citoyens/clients et enfin les conséquences sur l'efficacité et l'effectivité des domaines-clés de l'organisation. Un certain nombre d'instruments et de modèles de qualité, tels que le CAF, ont permis de mettre en œuvre ces éléments de bonne gestion. Le CAF, élaboré dans un contexte européen et spécialement développé pour les organisations du secteur public, promeut les principes de bonne gestion au moyen d'un outil d'auto-évaluation.

Dans cet article, nous avons soulevé la question de savoir si ces aspects de bonne gestion peuvent pallier, ou au moins constituer une solution partielle, à l'absence de

proposition de modèle spécifique d'organisation et de fonctionnement pour les administrations publiques par l'Union européenne. Il est facile de constater qu'il y a un manque de formulation des principes de fiabilité et d'efficacité de l'administration publique en direction des États membres (et des États candidats). Dès lors, la question principale est de savoir si la diffusion des principes de management de la qualité, en tant que principes de bonne gestion, crée une sorte de réglementation par le bas dans les États de l'Union européenne.

Pour répondre à cette question, nous avons considéré le management de la qualité et l'utilisation généralisée du modèle CAF à différents niveaux de convergence (les discours, les décisions politiques, les pratiques et les résultats).

Convergence des discours : la rhétorique du management de la qualité est d'actualité dans les pays de l'Union européenne. Cet intérêt se traduit par de nombreuses actions de promotion (organisation de conférences nationales et européennes sur la qualité, remise de prix de la qualité) et le soutien politique dont bénéficient les initiatives dans ce domaine.

Convergence des décisions politiques : ce nouveau langage est également matérialisé par des programmes de management de la qualité ou des documents de politique se référant aux instruments de gestion de la qualité dans les États membres. De nombreux gouvernements soutiennent (activement) l'utilisation des outils de gestion intégrale de la qualité de manière générale, et du modèle CAF en particulier.

Convergence des pratiques : le soutien actif des gouvernements a abouti à l'utilisation du CAF dans un grand nombre d'organisations publiques, partout en Europe. Au regard des estimations des correspondants nationaux, on peut conclure que l'utilisation du CAF a indéniablement augmenté en Europe : de 500 utilisations fin 2003 à près de 900 mi-2005. De plus, on pense que d'ici fin 2006, le chiffre-repère de 1 900 utilisations (c'est-à-dire le double) pourrait bien être dépassé. Tous les tableaux indiquent que l'écart entre les anciens et nouveaux États membres se réduit : le modèle CAF se renforce dans son rôle de source d'un langage commun<sup>51</sup>.

Convergence des résultats : l'utilisation des modèles de qualité améliore-t-elle les résultats des différentes organisations ? Ce niveau est certainement le plus difficile à évaluer car il existe peu d'études comparant les résultats des administrations publiques en Europe. En ce qui concerne le modèle CAF, on peut affirmer que son utilisation permettrait un processus structuré d'amélioration, axé sur les domaines identifiés dans le cadre de l'auto-évaluation. Il n'est pas toujours aisé d'assurer un suivi adapté et structuré. Néanmoins, 87 % des cas ont abouti à des actions d'amélioration durables visant à améliorer les résultats de l'organisation.

La Commission européenne ne propose aucune réglementation relative à la mise en œuvre des principes de bonne gestion administrative ni aucun modèle d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques. Cependant, grâce à l'encouragement à l'utilisation des outils de management de la qualité, on peut observer un mouvement convergent dans l'application des principes de bonne gestion. Avec leur généralisation, une « réglementation par le bas » relative à un ensemble commun de principes de gestion prend forme dans les différents États, les anciens et nouveaux États membres, comme ceux candidats à l'adhésion.

51. Thijs (N.) & Staes (P.), « The Common Assessment Framework in European Public Administrations. a state of affairs after five years », *Eipascopie*, 3, 2005.