

ANALYSE COMPARATIVE :

**GESTION DE LA QUALITE DANS LES ADMINISTRATIONS
PUBLIQUES DES ÉTATS MEMBRES EUROPEENS**

SYNTHESE

OCTOBRE 2008

PREPARE PAR : DR GORDANA ŽURGA



Slovensko predsedstvo EU 2008
Slovenian Presidency of the EU 2008
La Présidence slovène de l'UE 2008

Si l'analyse et la synthèse ont été préparées par le responsable de projet, la présente étude n'aurait certainement pas été possible sans la collecte et la transmission d'informations nationales par nos collègues européens du groupe des services publics innovants (IPSG). Nous adressons nos remerciements pour les informations transmises par les pays participants aux personnes suivantes :

Michael Kallinger (Autriche), Isabelle Verschueren (Belgique), Marieta Todorova (Bulgarie), Andreas Mylonas et Pavlina Mela (Chypre), Aleš Pecka et Pavel Kajml (République tchèque), Rikke Rosenkvist Lindholst, Niels Fuglsang et Hanne Dorthe Sørensen (Danemark), Karin Närep et Reelika Väljaru (Estonie), Katju Holkeri (Finlande), François Beauvais (France), Markus Priesterath (Allemagne), Pantelis Tagalakis (Grèce), Ákos Kovács (Hongrie), John Dolan (Irlande), Sabina Bellotti (Italie), Dace Aizstrauta (Lettonie), Gitana Jurjonienė (Lituanie), Guy Wagener (Luxembourg), Charles Polidano (Malte), Siwert de Groot et Mette Boom (Pays-Bas), Marta Kuzawińska, Andrzej Trzęsiara, Marcin Krych, Jarosław Wyszynski, Grzegorz Chorąży, Marcin Grabski et Joanna Klimczak (Pologne), Luís Evangelista et Ana Margarida Abreu (Portugal), Irina Viorela Gligor, Claudia Lung et Monica Dimitriu (Roumanie), Monika Jurkovičová (République slovaque), Consuelo Hidalgo (Espagne), Thomas Johansson (Suède) et enfin et non des moindres Roy Stephenson (Royaume-Uni).

INTRODUCTION ET CONTEXTE

L'évolution de la gestion de la qualité dans les administrations publiques au niveau européen est au cœur de l'activité du groupe des services publics innovants (IPSG) depuis sa mise en place. À cet égard, trois domaines doivent être précisés : le Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF), les conférences sur la qualité et les études et analyses sur la gestion de la qualité. Pour ce dernier domaine, une enquête relative à la qualité dans les administrations publiques des États membres de l'Union européenne a été réalisée par la Présidence espagnole de l'UE en 2002 et une analyse comparative sur cette question a été préparée sous la Présidence de la Slovénie en 2005.

Présentation des informations comparatives sur la gestion de la qualité sous forme de tableau

Depuis 2005, l'IPSG présente les informations sur la gestion de la qualité dans les administrations publiques des États membres européens sous la forme d'une analyse comparative, un tableau publié sur la page Web du Réseau des administrations publiques européennes (EUPAN). Il a été convenu de mettre à jour ce tableau deux fois par an (maximum). La dernière mise à jour a été publiée au printemps 2007, à l'aide des informations recueillies fin 2006.

Les informations relatives à la gestion de la qualité dans les administrations publiques des 23 États membres ont été intégrées dans le tableau à ce stade : parmi l'Autriche, la Belgique, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie (pays candidat à l'époque), la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni, 21 pays ont communiqué des informations aussi bien générales que détaillées.

Plusieurs enquêtes et contacts individuels ont confirmé une réelle demande réelle en faveur de telles informations, qui poursuit plusieurs objectifs : disposer d'informations comparatives au moins au niveau le plus large, établir des comparatifs par pays/partenaires/situations, mais également identifier les sources offrant des informations plus détaillées. Outre les avantages directs tirés de l'analyse comparative existante sous forme de tableau, l'avantage indirect le plus important réside dans la plus grande visibilité du site Web de l'EUPAN.

Analyse comparative de la gestion de la qualité dans les administrations publiques en 2008

En février 2008, alors qu'elle présidait le Conseil de l'UE, la Slovénie a mis en œuvre un projet de grande ampleur, qui consistait à analyser de manière comparative la gestion de la qualité dans les administrations publiques des États membres européens. L'objectif était de comprendre les dernières avancées et la situation actuelle de la gestion de la qualité au sein de l'UE. Dans cette perspective, deux voies de recherches principales ont été explorées :

- (1) du point de vue du contenu, l'analyse comparative de la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE, également l'une des principales contributions à la 5e conférence sur la qualité des administrations publiques dans l'UE prévue en octobre 2008 à Paris ;
- (2) du point de vue de la présentation des informations comparatives, un renforcement de la transparence et de la visibilité de l'analyse comparative existante (amélioration de

l'analyse générale (niveau 1), meilleur accès aux informations complémentaires et/ou plus détaillées (niveau 2)).

L'objectif de l'analyse comparative de la gestion de la qualité dans les administrations publiques est, avant tout, de :

- proposer une analyse comparative du domaine au cœur de l'action du groupe des services publics innovants ;
- présenter les résultats de l'analyse comparative lors de la 5e conférence sur la qualité des administrations publiques, prévue en octobre 2008 à Paris ;
- contribuer à une meilleure accessibilité des sources nécessaires aux études comparatives et au partage des bonnes pratiques, à travers une meilleure transparence et accessibilité des données/informations comparatives dans le domaine de la gestion de la qualité au sein de l'UE.

Les résultats escomptés du projet étaient les suivants :

- une mise à niveau du tableau avec les données issues de l'analyse comparative de la gestion de la qualité dans les administrations publiques dans les États membres européens, si possible de l'ensemble des États membres. La contribution des pays observateurs et/ou candidats est également la bienvenue ;
- une analyse comparative de la gestion de la qualité dans les administrations publiques dans les États membres européens, et des informations de première main sur cette question ;
- une version imprimée de la publication, à diffuser lors de la 5e conférence sur la qualité des administrations publiques ; une version pdf, à publier sur la page Web de l'EUPAN.

Méthodologie

- Pour le recueil des informations sur la gestion de la qualité dans les États membres :
Modèle permettant de collecter les informations existantes ; le modèle de 2005 a servi de base et a ensuite été complété, afin de tenir compte de deux éléments : exiger auprès des États membres le minimum de travail supplémentaire et assurer la continuité du domaine en question ;
- traiter et présenter les informations recueillies :
 - dans le tableau, qui sera mis à jour et mis à niveau ;
 - dans l'analyse comparative.

Principales étapes/activités

L'analyse comparative sur la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE comportait plusieurs grandes étapes :

- la discussion lors de la réunion IPSG en février 2008 à Brdo, avec des commentaires sur le modèle envisagé pour le recueil d'informations et les différentes analyses et comparaisons ;
- la finalisation et la qualification du modèle avec les conclusions de la discussion, l'envoi du modèle aux États, avec un exemple pour la Slovénie ;
- l'invitation des États à :
 - mettre à jour les informations nationales et à fournir des informations complémentaires ;
 - adhérer et à fournir les informations requises, pour les États qui n'ont pas encore participé ;
- Pour la deuxième réunion IPSG en mai 2008, la Slovénie a préparé :

- la mise à jour et la mise à niveau du tableau ;
- le projet de rapport, en vue de la discussion ;
- Après décision lors de la réunion IPSG en mai :
 - les États membres ont révisé leurs informations sur la gestion de la qualité figurant dans les deux projets et ont communiqué leurs ajouts/corrections ;
 - le tableau a été finalisé et publié sur la page Web de l'EUPAN en juin 2008 ;
 - les informations mises à jour ont été intégrées dans le rapport ;
- Pour la 5e conférence sur la qualité des administrations publiques prévue en octobre 2008, la Slovénie prépare le rapport final et une publication.

Organisation du tableau

- Présentation des informations récapitulatives pour chaque élément de gestion de la qualité, en fonction des États membres, avec
- Accès aux informations détaillées, par le bouton « More ».

Le tableau de l'analyse comparative assure ainsi la transparence des informations nationales, en permettant à l'utilisateur d'avoir un aperçu complet et un accès aux informations détaillées en fonction de ses intérêts ou de sa recherche.

Organisation du rapport

Le rapport se subdivise en quatre parties principales :

- I Synthèse
- II Composantes de la gestion de la qualité
- III Exemples nationaux
- IV Bibliographie et sources d'informations

La synthèse présente les conclusions générales mais aussi spécifiques de l'analyse comparative. La deuxième partie du rapport fournit quant à elle des informations par pays sur les 18 éléments constitutifs de la gestion de la qualité, et illustre les caractéristiques, les enseignements et les tendances résumés dans la synthèse. De plus, ces informations sont étayées par des informations nationales détaillées, présentées dans le tableau de l'analyse comparative publié sur la page Web de l'EUPAN à l'adresse www.eupan.eu. L'évolution de la gestion de la qualité dans les administrations publiques est décrite dans la troisième partie, de même que les stratégies nationales. Des sources d'informations complémentaires sont répertoriées à la quatrième partie du rapport.

Bien que le rapport propose essentiellement des informations et des conclusions synthétiques sur la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE (illustrées il est vrai et dans une certaine mesure par des données analytiques), il convient de souligner que le tableau de gestion de la qualité comporte des informations par pays détaillées et plus approfondies. Pour obtenir le maximum d'informations, il est recommandé de combiner le rapport et le tableau, en fonction, toutefois, des intérêts de chacun. Le rapport apporte un éclairage plus « statique » de la situation actuelle de la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE, en présentant les orientations nationales suivies en matière de gestion de la qualité ainsi que les caractéristiques principales de plusieurs de ces composantes. Le tableau est, quant à lui, censé être plus « dynamique » puisqu'il est mis à

jour annuellement et fournit des données et des informations dynamiques exploitant aussi bien les descriptions succinctes que les informations par pays détaillées, selon l'intérêt du consultant.

Évolution de l'instrumentation méthodologique

Depuis l'étude espagnole réalisée en 2002, la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE a considérablement évolué.

On peut ainsi observer avec intérêt l'évolution de la gestion de la qualité au travers de celle des instruments méthodologiques utilisés pour recueillir des informations sur les progrès de la gestion de la qualité au niveau national et sur sa présentation. Si l'étude de 2002 mettait l'accent sur la collecte d'informations sur les différentes actions qualitatives pour améliorer les services publics et les présenter dans un document unique, l'initiative de 2005 cherche avant tout à proposer des informations comparatives sur la gestion de la qualité dans les administrations publiques au moins au niveau le plus large, pour permettre des comparatifs entre les pays/partenaires/situations et identifier les sources, en vue d'informations plus précises. L'objectif du projet en 2008 est de comprendre les dernières avancées ainsi que la situation de la gestion de la qualité au sein de l'UE, de proposer une analyse comparative de ce domaine qui est au cœur de l'action de l'IPSG et de contribuer à une meilleure accessibilité des sources nécessaires aux études comparatives et au partage des bonnes pratiques, par une plus grande transparence et une meilleure accessibilité des données/informations comparatives dans ce domaine.

Figure 1 : Instruments méthodologiques pour comprendre l'évolution de la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE

	2002	2005	2008
Questionnaire pour la collecte d'informations nationales	<p>Structure, Politiques, Modèles :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modèles d'excellence, ▪ Autres méthodologies, ▪ Systèmes d'assurance qualité, ▪ Groupes d'amélioration/cercles de qualité ; <p>Autres instruments pour l'amélioration :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Chartes du citoyen, ▪ Prix de la qualité, ▪ Formation sur la qualité, ▪ Indices/enquêtes de satisfaction, ▪ Boîtes à suggestions et à réclamations pour les clients et/ou les agents, ▪ Études comparatives nationales et recherche des bonnes pratiques, ▪ Autre ; <p>Ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conférences, ▪ Pages Web, ▪ Publications de bulletins d'information, de magazines, ▪ Autres ; <p>Commentaires.</p>	<p>Approche de la gestion de la qualité au niveau national,</p> <p>Documents stratégiques et initiatives en matière de gestion de la qualité,</p> <p>Politiques de gestion de la qualité,</p> <p>Structure organisationnelle pour la promotion de la qualité,</p> <p>Modèles d'excellence,</p> <p>Normes de qualité internationales,</p> <p>Prix de la qualité,</p> <p>Études comparatives,</p> <p>Chartes de qualité / du citoyen,</p> <p>Mesures de la qualité des administrations publiques,</p> <p>Évaluation de la satisfaction des clients,</p> <p>Formation en matière de gestion de la qualité,</p> <p>Publications sur la qualité dans les administrations publiques,</p> <p>Outils de qualité dans les organismes publics,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Groupes d'amélioration/cercles de qualité, ▪ Tableau de bord prospectif (BSC), ▪ Gestion de la relation client (CRM), ▪ Autres ; <p>Autres informations pertinentes, Coordonnées.</p>	<p>Informations générales,</p> <p>Approche de la gestion de la qualité au niveau national,</p> <p>Stratégie de gestion de la qualité, documents stratégiques et initiatives,</p> <p>Politiques de gestion de la qualité,</p> <p>Structure organisationnelle pour la promotion de la qualité,</p> <p>Modèles d'excellence,</p> <p>Normes de qualité internationales,</p> <p>Conférences sur la qualité,</p> <p>Prix de la qualité,</p> <p>Études comparatives,</p> <p>Chartes de qualité / du citoyen,</p> <p>Mesures de la qualité des administrations publiques,</p> <p>Évaluation de la satisfaction des clients,</p> <p>Formation en matière de gestion de la qualité,</p> <p>Publications sur la qualité dans les administrations publiques,</p> <p>Outils de qualité dans les organismes publics,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Groupes d'amélioration/cercles de qualité, ▪ Tableau de bord prospectif (BSC), ▪ Gestion de la relation client (CRM), ▪ Autres ; <p>Aide publique à l'utilisation des modèles d'excellence et autres outils de qualité dans les organismes publics,</p> <p>Partage des bonnes pratiques,</p> <p>Autres informations pertinentes, Coordonnées.</p>
Présentation des informations nationales	Rapport, présentation lors de la 2e conférence sur la qualité des administrations publiques	Tableau	Tableau, rapport, présentation lors de la 2e conférence sur la qualité des administrations publiques
Organisation des informations relatives à la	1 support, 1 niveau	1 support, 2 niveaux	2 supports ayant chacun 2 niveaux ; valeur ajoutée : combinaison des deux supports

gestion de la qualité			
Visibilité et accès	Rapport, accès séquentiel	Tableau sur le site Web de l'EUPAN : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau 1 : informations nationales succinctes, autorisant des comparaisons directes ▪ Niveau 2 : accès dynamique et ad-hoc aux informations nationales détaillées 	Rapport : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau 1 : Partie 1 : Synthèse ; ▪ Niveau 2 : Parties 2 à 4 : Composantes de la gestion de la qualité, Exemples nationaux, Bibliographie et sources d'informations complémentaires ; Tableau sur le site Web de l'EUPAN : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau 1 : informations nationales succinctes, autorisant des comparaisons directes ▪ Niveau 2 : accès dynamique et ad-hoc aux informations nationales détaillées
Nombre de pays participants	13 États membres européens	23 (22 États membres + la Roumaine en tant que pays candidat à l'époque)	27 États membres européens

SYNTHESE

PRINCIPALES CONCLUSIONS GENERALES

Les principales conclusions relatives à l'analyse comparative de la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE peuvent être résumées de la manière suivante :

(1) *La qualité, élément indispensable de l'évolution des administrations publiques*

La qualité est un élément indispensable de l'évolution nationale des administrations publiques. Pour ce faire, le meilleur moyen consiste à intégrer la qualité dans l'ensemble des documents stratégiques et de réforme d'un pays, traitant de l'évolution continue des administrations publiques, pour en faire une autre facette d'une même démarche.

(2) *Les tendances constatées/découvertes*

L'évolution à long terme de la gestion de la qualité dans les administrations publiques nationales s'accompagne de l'émergence de certaines perspectives ou de plusieurs concepts, tels que la qualité en quête d'excellence, la formation par l'étude comparative, l'excellence de la gestion publique fondée sur l'orientation client.

(3) *L'influence internationale*

Une influence internationale évidente a été établie : les changements, les activités et les projets réalisés dans le cadre du Réseau des administrations publiques européennes et du groupe Services publics innovants exercent une influence considérable sur l'évolution de la gestion de la qualité dans les administrations publiques au niveau national.

(4) *L'utilisation d'outils individuels de gestion de la qualité ne doit pas en principe être obligatoire*

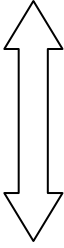
En général, le recours aux modèles et aux outils de qualité individuels ne doit pas être obligatoire ni même imposé par la loi. Leur utilisation dépend, dans une certaine mesure, du niveau de maturité des organismes publics. L'analyse a montré que les États ont clairement défini les outils de qualité qu'ils soutiennent au sein des organismes publics, plus précisément les modalités du soutien accordé, qu'il soit financier, matériel, professionnel ou autre.

(5) *La mise en réseau*

La mise en réseau, selon diverses modalités formelles ou informelles, les conférences sur la qualité, la diffusion des bonnes pratiques, etc., s'est considérablement élargie et enrichie.

Comme précisé dans les chapitres suivants, l'analyse comparative de la gestion de la qualité dans les États membres européens démontre qu'il existe une corrélation entre l'évolution réalisée et la tradition dans ce domaine. Dans une certaine mesure, on peut parler sur cette question d'un niveau national de maturité. Si le présent rapport n'a pas pour ambition d'évoquer les différents degrés de maturité de la gestion de la qualité selon les pays, certaines des caractéristiques « traditionnelles » de la gestion de la qualité sont présentées dans le tableau suivant.

Figure 2 : Caractéristiques de la gestion de la qualité dans les administrations publiques, par rapport à la tradition

Plus brève Tradition de la gestion de la qualité Plus longue	<p>La qualité est intégrée à l'ensemble des documents stratégiques et des initiatives ; La qualité comme valeur essentielle ; Les améliorations et la valeur ajoutée en tant que motivation, la documentation/les certificats en soi n'ont pas d'importance ; Utilisation des modèles, des normes et des outils de qualité de manière volontaire et sur décision de l'entité publique ; seuls les résultats obtenus comptent.</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p>La qualité comme objectif (à long terme) ; La qualité comme mot « magique », peut entraîner de l'hostilité ; Importance des formalités ; les certificats/la documentation comme source de motivation ; Utilisation des modèles, normes et outils de qualité imposée, ou même prévue par la loi.</p>
--	--

L'analyse comparative de la gestion de la qualité dans les administrations publiques présente non seulement les évolutions dans des domaines spécifiques mais révèle aussi des domaines où les avancées ne sont pas si marquées. Le domaine le moins développé au niveau européen est la mesure de la qualité dans les administrations publiques. Cette notion est importante en ce qui concerne l'avenir et la définition de stratégies pour les prochaines étapes. Par ailleurs, la mesure de la qualité dans les administrations publiques est étroitement liée à l'explication des résultats obtenus, à la communication des bonnes pratiques, à la réalisation de comparatifs et aux enseignements que ces derniers procurent. Elle est également indispensable pour la définition de normes tenant compte de l'espace administratif européen commun.

L'EVOLUTION DE LA GESTION DE LA QUALITE

Dans le cadre du rapport sur la gestion de la qualité dans les administrations publiques au sein de l'UE, les États membres ont fournis des informations complètes sur l'évolution nationale de la gestion de la qualité. Les principaux États membres européens adoptent traditionnellement différentes approches pour aborder la question de la qualité dans leurs administrations.

Figure 3 : Analyse des approches traditionnelles de gestion de la qualité dans les États membres européens

Années 1980		Danemark, France, Espagne, RU
Années 1990	Début	Belgique, Chypre, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède
	Fin	Autriche, République tchèque, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Malte, Slovaquie
Années 2000		Bulgarie, Estonie, Lituanie, Luxembourg, République slovaque, Roumanie

Des enseignements importants ont été tirés à cet égard, notamment :

- une approche durable nécessite une coopération totale ;
- le fait d'imposer un modèle formel ou même d'en faire une obligation légale ne peut être efficace à long terme ;
- pour lancer une politique de qualité, un soutien approprié est nécessaire ;
- les principes de qualité doivent être intégrés à tous les programmes publics ;
- une approche nationale de la gestion de la qualité est nécessaire pour améliorer la compétitivité de l'économie du pays.

APPROCHE DE LA GESTION DE LA QUALITE AU NIVEAU NATIONAL

Tous les États membres ont défini leur approche de qualité dans leur administration publique en tenant compte de :

- l'approche centralisée, décentralisée, combinée et/ou
- une approche descendante, ascendante, ou une combinaison des deux.

Dans la plupart des États membres, une combinaison des approches est utilisée, qui apparaît évidente à la lumière du tableau ci-dessous.

- Une approche centralisée, combinant de manière simultanée une démarche descendante et ascendante est appliquée au Luxembourg ;
- Une approche décentralisée, combinant aussi de manière simultanée une démarche descendante et ascendante est appliquée en Estonie et en Lettonie ;
- La Suède a retenu quant à elle une approche explicitement décentralisée de la gestion de la qualité de son administration publique.

Figure 4 : Approches de la gestion de la qualité dans les administrations publiques au niveau national

Approche centralisée	Approche décentralisée	Combinaison des approches centralisée et décentralisée
-----------------------------	-------------------------------	---

LU	EE, LV, SE	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, GR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SI, SK, UK
Approche descendante	Approche ascendante	Combinaison des approches descendante et ascendante AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, GR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SI, SK, UK

Légende : AT – Autriche, BE – Belgique, BG – Bulgarie, CY – Chypre, CZ – République tchèque, DE – Allemagne, DK – Danemark, EE – Estonie, ES – Espagne, FI – Finlande, FR – France, GR – Grèce, HU – Hongrie, IE – Irlande, IT – Italie, LT – Lituanie, LU – Luxembourg, LV – Lettonie, MT – Malte, NL – Pays-Bas, PL – Pologne, PT – Portugal, RO – Roumanie, SE – Suède, SI – Slovénie, SK – Slovaquie, UK – Royaume-Uni

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE POUR LA PROMOTION DE LA QUALITE

L'ensemble des États membres de l'UE a élaboré une structure organisationnelle visant à promouvoir la qualité :

- La coordination et la responsabilité principale de la promotion de la qualité sont du ressort du gouvernement central, généralement du ministère chargé de l'administration publique (Intérieur ou Finances) ou du cabinet du Premier ministre.
- Dans les États membres où la promotion de la qualité de l'administration publique va de paire avec un soutien organisationnel aux prix nationaux de la qualité (reposant sur le modèle de l'EFQM), les unités/conseils/comités organisationnels sont établis au niveau gouvernemental et/ou dans la plupart des cas au ministère chargé de l'économie.
- Tous les États membres ont mis en place une coopération entre les différents niveaux de l'administration et des institutions traitant de la qualité des universités, des instituts d'administration publique et des organismes privés.

Malgré toutes les caractéristiques communes de la structure organisationnelle établie pour la promotion de la qualité, un certain nombre de disparités importantes subsistent entre les unités organisationnelles concrètes des pays et les méthodes adoptées pour coopérer avec les autres acteurs de la gestion de la qualité. Les structures nationales chargées de promouvoir la qualité sont décrites plus avant dans la deuxième partie du présent rapport et dans le tableau.

Quelques enseignements importants relatifs aux structures de la promotion de la qualité au sein des administrations publiques :

- La coopération et les réseaux sont fructueux (Finlande).
- La mise en place de synergies, tant formelles qu'informelles, entre les différents acteurs qui encouragent les systèmes de gestion de la qualité, est indispensable pour soutenir les initiatives et proposer de nouvelles orientations (Italie).
- Une définition et un cloisonnement plus précis des fonctions pourraient s'avérer utile, au même titre qu'un réseau de coordination de l'information (Lettonie).
- Il est important de s'assurer de l'existence d'une structure adéquate au niveau du ministère/service capable de s'approprier et de mettre en œuvre des initiatives en matière de qualité (Malte).
- Bien que l'approche de la gestion de la qualité soit décentralisée, il est conseillé aux entités de coopérer pour promouvoir la gestion de la qualité au sein de l'administration publique. Ces institutions (et parfois d'autres) doivent maintenir des relations de travail directes (Pologne).
- Une institutionnalisation de la coopération entre les administrations en matière de qualité est nécessaire. Elle permet notamment d'établir un réseau collaboratif de partage des connaissances, des ressources et des bonnes pratiques, de promouvoir des programmes liés à la qualité dans l'administration publique et de mettre en œuvre des

actions concrètes. La structure générale de la promotion des besoins en matière de qualité doit prendre la forme d'un partenariat public-privé (PPP), orienté de sorte à renforcer la productivité et la compétitivité de l'économie nationale (Espagne).

MODELES D'EXCELLENCE ET NORMES DE QUALITE INTERNATIONALES

Parmi les modèles d'excellence en cours dans les administrations publiques de l'UE, le CAF et l'EFQM sont les plus répandus. Des modèles adaptés ou conçus par les pays eux-mêmes sont également utilisés (par exemple : le modèle de qualité suédois, depuis 1992, l'INK élaboré par les Pays-Bas, auquel la Belgique a également recours, et le KVIK au Danemark).

En ce qui concerne le Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF), il convient de souligner que son emploi est encouragé aux niveaux tant européen que national. Au niveau européen, l'objectif fixé était d'atteindre les 2010 usagers enregistrés du CAF en 2010. Ce cadre est utilisé par l'ensemble des États membres de l'UE mais à des degrés divers. Le tableau comporte les liens vers les plans d'action nationaux relatifs au CAF de 21 États membres, publiés sur la page web de l'Institut européen d'administration publique (EIPA).

En ce qui concerne le recours aux normes de qualité internationales pour les administrations publiques, la première norme de qualité appliquée est ISO 9000 (utilisée depuis 1985 par l'administration danoise). Les normes environnementales ISO 14000, ISO 17020 et ISO 17025 méritent également d'être citées. Les normes techniques dans le domaine de l'administration publiques sont employées pratiquement dans l'ensemble des États membres. En effet, de nombreux laboratoires ou unités organisationnelles extrêmement exigeantes d'un point de vue technologique considèrent leur application comme une condition préalable à leur fonctionnement.

CONFERENCES SUR LA QUALITE ET RECOMPENSES

La grande majorité des États membres (22 d'après les données de juin 2008) organisent des conférences nationales sur la qualité de l'administration publique. L'organisation de telles conférences suit bien évidemment des approches traditionnelles qui diffèrent selon les États membres (notamment entre ceux qui organisent cette année la première édition d'une telle conférence et ceux qui y sont plus habitués).

Les conférences nationales visent plusieurs objectifs :

- partager les bonnes pratiques ;
- échanger des informations ;
- communiquer les résultats atteints ;
- lancer de nouvelles initiatives ;
- diffuser les méthodes, et établir ainsi des contacts personnels.

Le mode d'organisation des conférences sur la qualité est également différent. Dans la plupart des cas, ces conférences sont organisées :

- régulièrement, chaque année ou tous les six mois ;
- tous les mois (telles que les conférences régionales sur la modernisation en France) ;

- occasionnellement (en Pologne, par exemple, les événements sont organisés autour d'un projet particulier ou d'un prix de la qualité).

L'expérience de la Finlande est intéressante. En effet, les conférences sur la qualité ont permis de diffuser des informations sur les bonnes pratiques et sur des questions thématiques relatives à la gestion de la qualité, et tout particulièrement pour les réseaux. La dernière conférence en date, organisée en début d'année 2008, a pris la forme de cinq événements distincts (réunissant chacun environ 100 participants) tenus dans différentes régions finlandaises. Cette méthode a été très efficace pour attirer de nouveaux publics.

En règle générale, les États membres participent aux conférences sur la qualité et aux remises de prix récompensant les progrès réalisés dans ce domaine. Dans le cadre des procédures de sélection, les pays ont recours à différents modèles ou approches afin d'évaluer les projets de l'administration publique. Pour évaluer l'État, le modèle CAF est utilisé dans certains pays (par exemple en République tchèque, en Grèce et uniquement de façon indirecte dans d'autres pays). Partout ailleurs, les pays ont recours à leurs propres modèles de qualité ou d'excellence, pour lesquels un large éventail de critères sont utilisés. En Slovénie, par exemple, les critères d'évaluation des projets de l'administration publique en 2008 étaient la contribution à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, l'innovation, les résultats de l'action, la coopération et la constitution de partenariats, et la prise en compte des clients ou des participants.

La deuxième partie de ce rapport recense les prix de la qualité décernés aux administrations publiques de l'UE. La liste des différentes récompenses est impressionnante, mais la valeur ajoutée apportée à l'analyse comparative dans ce domaine s'explique par les raisons qui ont justifiés ce choix. Plusieurs enseignements importants concernant les prix nationaux de la qualité peuvent être tirés :

- Pour le Danemark, le bénéfice le plus important tient au fait que dans ce pays, recevoir un prix ne constitue pas une motivation en soi pour la plupart des responsables et des employés. C'est uniquement si le travail d'accompagnement autour de la récompense paraît logique que les responsables et les employés consentiront les efforts nécessaires. Le deuxième enseignement important pour le Danemark est que le parcours de la qualité doit être jalonné d'étapes réalisables. Pour cette raison, le pays applique le concept des niveaux d'excellence et participe activement à l'élaboration d'un système externe de retour d'informations au CAF. Ce système est destiné aux débutants et leur permettra d'accélérer leur progression en matière d'amélioration de la qualité.
- En Hongrie, les prix de la qualité sont perçus comme un outil indirect et efficace de gestion de la qualité.
- D'après la Pologne, la multiplication des remises de prix démontre l'intérêt qu'elles suscitent auprès des institutions publiques, qui les considèrent comme la reconnaissance du haut niveau de services et du fruit du travail qu'elles fournissent. Les institutions lauréates publient généralement la bonne nouvelle sur leurs sites web et dans leurs lettres commerciales.
- En Italie, ce sont surtout les hauts dirigeants et les personnalités politiques qui reçoivent des prix ou sont récompensés. Autrement dit, les projets ou propositions d'attribution d'un prix ont un sens fort.

- En Espagne, les prix de la qualité et de l'innovation pour la gestion publique ont permis d'étendre les récompenses en matière de qualité à tous les niveaux de l'administration publique. Ces récompenses sont considérées comme le but ultime des progrès des entités publiques. Ainsi, le prix d'excellence, la plus haute distinction, consacre la performance générale des organismes publics, sous réserve qu'ils disposent déjà d'une certification externe de qualité avant de concourir pour le prix en question.

ÉTUDE COMPARATIVE

L'étude comparative est considérée comme l'un des outils les plus précieux. L'approche ou le soutien au niveau national peut être :

- régulier et systématique ou occasionnel ;
- interne, national ou international ;
- encouragé par des projets d'étude comparative et d'apprentissage par échange d'expériences ou
- sous le contrôle total des organismes de l'administration publique.

L'expérience des pays à cet égard est décrite à la deuxième partie du rapport. Plusieurs pays prennent de plus en plus conscience de l'importance des études comparatives, et certains en tirent de précieux enseignements :

- Les études comparatives sont réalisées en permanence mais à une échelle réduite. Il existe de nombreux exemples d'études comparatives efficaces, réalisées aussi bien auprès des organismes publics que privés. Par ailleurs, les études comparatives internationales sont effectuées, dans une certaine mesure (Finlande).
- L'étude comparative des services publics n'est pas une mince affaire. La comparaison des performances des organismes publics peut s'avérer fort complexe, car leurs objectifs, de par leur nature sociale, sont souvent difficiles à mesurer. Les aspects politiques et administratifs des activités menées au sein des organismes publics doivent également être pris en compte. L'échange des connaissances acquises lors de l'étude comparative des services publics peut contribuer à accélérer le processus d'apprentissage (Pays-Bas).

CHARTES DE QUALITE/DU CITOYEN

Les chartes de qualité sont largement répandues dans l'UE. Elles ne sont pas uniquement utilisées par un petit groupe d'États membres. La Slovénie, par exemple, n'a pas recours aux chartes du citoyen mais a défini des normes régissant ses activités, la communication et les relations avec les usagers de l'administration. Ces normes sont inscrites dans la loi. En Italie, les chartes du citoyen ont principalement servi de lignes directrices pour la délivrance du service. Aucun remboursement n'est prévu pour les citoyens des administrations qui ont adopté ces normes mais qui ne les respectent pas. Pour l'Espagne, le principal intérêt des chartes du citoyen réside dans la recherche d'une adéquation parfaite entre les engagements ou normes de qualité et les besoins des usagers.

En 2008, un document intitulé « Seven Steps to a Citizen Charter with Service Standards; Implementation Plan for Governmental Organizations » a été publié pour aider les professionnels à élaborer des chartes du citoyens.

Par ailleurs, le Royaume-Uni, berceau des chartes du citoyen, a introduit cette même année un nouveau programme, « Excellence du service client », qui vise à remplacer progressivement le programme de « points de charte ».

MESURE DE LA QUALITE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La mesure de la qualité des administrations publiques est la composante de la gestion de la qualité la moins répandue au niveau communautaire. Plusieurs États membres ont indiqué ne pas mesurer la qualité de leur administration publique. Il s'agit de Chypre, de la République tchèque, de l'Allemagne, de la Grèce, du Portugal, de la Roumanie et de la Slovaquie.

L'Estonie et la Lituanie évaluent la qualité de leur administration publique à l'aide de questions fermées. Ces pays effectuent des mesures mais pas de façon symétrique.

L'Espagne associe la mesure de la qualité à l'échange nécessaire d'informations sur les résultats obtenus et les stratégies d'application au sein de l'administration publique en général. L'objectif est de comparer et d'échanger les bonnes pratiques entre les différents niveaux de l'administration.

La deuxième partie du rapport donne un aperçu de l'éventail des approches existantes.

ÉVALUATION DE LA SATISFACTION CLIENT

La plupart des États membres de l'UE mènent des actions d'évaluation de la satisfaction client, notamment à travers des enquêtes auprès des usagers. Certains d'entre eux ont également recours à d'autres outils pour mieux cerner leurs besoins.

À cet égard, il convient de souligner l'existence d'une publication européenne récente, intitulée « Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client ». Ce document de référence en matière de gestion de la satisfaction client au sein de l'administration a également pour objectif de fixer un cadre plus précis aux lignes directrices destinées aux professionnels. Des exemples par pays illustrent l'ensemble des outils et méthodes permettant de mieux connaître l'avis des usagers.

FORMATION A LA GESTION DE LA QUALITE

Dans la plupart des États membres (25 sur 27), la formation à la gestion de la qualité est considérée non seulement comme primordiale mais également comme indispensable à la mise en œuvre réussie d'un programme liée à la qualité. Elle est organisée et dispensée de différentes manières :

- en écoles nationales d'administration publique sous l'égide du ministère de l'administration publique (Autriche, Allemagne, Slovénie...) ou d'autres unités publiques (par exemple le centre de formation et de développement des services publics en Estonie, le centre national de l'administration publique et des services des ressources humaines en Hongrie ou l'institut de formation des personnels à Malte) ;
- en diverses écoles et centres de formation à l'administration publique (par exemple en France et en Lettonie) ;
- en instituts nationaux d'administration publique (Bulgarie, Lituanie, Luxembourg, Portugal) ;
- par l'Institut européen d'administration publique ;
- par le biais de différents projets (par exemple le projet phare sur la gestion de la qualité en Bulgarie, le projet de gestion de la qualité en Pologne, dans le cadre duquel un réseau de formateurs doit être constitué, ou l'initiative conjointe de l'office national des services publics et de la SIGMA en Roumanie) ;
- par l'association de plusieurs instituts de formation (aux niveaux central et local, etc.) ;
- par des organismes du secteur privé (Danemark, Finlande, etc.) ou
- par l'intégration de la formation à la gestion de la qualité, dans une démarche à plus grande échelle qui valorise les compétences nécessaires pour une administration publique moderne, au Royaume-Uni.

PUBLICATIONS DANS LE DOMAINE DE LA QUALITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans la plupart des États membres, les publications sur la qualité dans l'administration publique sont disponibles dans la langue nationale afin de mieux promouvoir la qualité mais également fixer la terminologie appropriée.

En règle générale, les publications ont trait :

- à la promotion du cadre CAF (traduction dans la langue nationale dans presque tous les États membres) ;
- à la promotion d'outils, de méthodes, d'approches et de conseils pratiques spécifiques à la qualité ;
- à la communication des stratégies, politiques et initiatives ;
- au partage des bonnes pratiques ;
- à différents rapports.

En règle générale, les publications électroniques sont très appréciées, car elles peuvent aisément être mises à jour et sont accessibles gratuitement. Par exemple, en Espagne, les publications sur les récompenses ou plus généralement les bonnes pratiques en matière de qualité améliorent les possibilités de comparaison ou de d'apprentissage.

OUTILS CONSACRES A LA QUALITE DANS LES ORGANISMES PUBLICS

Différents outils sont utilisés en matière de qualité dans les administrations publiques de l'Union européenne. Parmi les plus répandus, citons les groupes d'améliorations/cercles de qualité, les tableaux de bord prospectifs (BSC), la gestion de la relation client (CRM), la gestion de la satisfaction client (CSM), les boîtes à suggestions ou réclamations pour les clients et les employés.

De multiples outils de suivi de la qualité, élaborés par chaque pays, sont utilisés, notamment :

- C.L.E.A.R. en Roumanie, un outil de diagnostic permettant aux collectivités locales et/ou aux autres types d'administrations de mieux comprendre la participation du public.
- L'agenda local en République tchèque, un outil utilisé par les villes et les municipalités ;
- InternetSpiegel au Pays-Bas, un outil de mesure de la satisfaction des employés ;
- les clubs de qualité en Italie, qui s'avèrent utiles s'ils impliquent tous les acteurs qui ont une influence sur l'efficacité et la qualité des services. Ces clubs pourraient renouveler la motivation et le soutien aux fonctionnaires.

AIDE D'ÉTAT EN FAVEUR DE L'UTILISATION DE MODELES D'EXCELLENCE ET AUTRES OUTILS DE SUIVI DE LA QUALITE DANS LES ORGANISMES PUBLICS

Dans l'analyse comparative, l'utilisation de modèles d'excellence et d'autres outils de gestion de la qualité a été évaluée en termes d'aide d'État fournie aux administrations publiques. Les résultats de l'analyse globale sont présentés dans la deuxième partie du présent rapport. Seules quelques observations importantes sont relevées ici :

- Le recours au CAF du modèle d'excellence EFQM, ou aux normes de qualité ISO 9000 est obligatoire uniquement dans certains cas (par exemple le CAF en République slovaque et au Portugal, pour l'administration régionales des Açores, l'EFQM en Bulgarie, ou la norme ISO 9000 en Lettonie) ;
- Généralement, l'utilisation des modèles d'excellence, les normes de qualité ou les outils de suivi de la qualité est recommandée, ou vivement recommandée dans la plupart des cas où elle procède d'une démarche volontaire ;
- Ce phénomène est étroitement lié à l'aide apportée en ce sens par les États. Les modèles ou outils les plus recommandés reçoivent un soutien important de l'État sous forme financière, matérielle, d'expertise, ou/et sous d'autres formes.

L'aide financière dépend généralement du budget d'État ou des collectivités locales et sert au financement de projets pilotes. L'aide matérielle prend généralement la forme de traductions ou de publications de documents sur la gestion de la qualité. Quant à l'aide en matière d'expertise, elle prend essentiellement la forme d'interventions de consultants ou d'experts, de réunions d'informations ou d'autres types. Les autres aides relèvent généralement de formations et de séminaires, d'analyses comparatives et de soutien aux différents modes de travail en réseau.

PARTAGE DES BONNES PRATIQUES

Différents outils permettent de partager les bonnes pratiques : Conférences sur la qualité et/ou promotion des bonnes pratiques, publications, travail en réseau. Le travail en réseau, par exemple, est de plus en plus répandu et peut être conduit de différentes manières :

- il peut être organisé par des institutions ou des agences de promotion de la qualité ;
- il peut avoir lieu au sein d'une communauté d'experts de la qualité, de responsables de projets, de responsables d'unités administratives (France), de réunions des fonctionnaires concernés (Malte) ;
- il peut intervenir au sein d'un réseau interadministratif chargé de la démarche de qualité dans les services publics, par exemple en Espagne.

Une liste complète est fournie dans la deuxième partie du rapport.

À cet égard, l'analyse donne lieu à de précieux enseignements :

- Le partage des bonnes pratiques est l'un des moyens les plus efficaces et efficaces pour promouvoir la gestion de la qualité dans les administrations publiques (Slovénie, Espagne) ;
- l'analyse comparative et le partage des bonnes pratiques, associés au renforcement de la culture de la qualité, comme relevé en Hongrie ; de même, en Autriche, le partage des bonnes pratiques est une composante essentielle de la culture administrative.

La démarche globale du « partage des bonnes pratiques » peut être déduite de l'analyse comparative des politiques de gestion de la qualité dans les administrations européennes effectuée à partir de 2008. C'est dans cet esprit que travaille également le groupe Services publics innovants sous l'égide duquel cette étude a été conduite.

GESTION DE LA QUALITE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DES ÉTATS MEMBRES EUROPEENS – INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Le présent document est une traduction de la synthèse du rapport sur la gestion de la qualité au sein des administrations publiques des États membres de l'UE, rédigé par la Slovénie. Ce rapport est disponible dans une version imprimée et au format électronique, sur le site web de l'EUPAN www.eupan.eu Pour obtenir une version papier et de plus amples informations sur

l'étude, veuillez contacter :

Dr Gordana Žurga

Ministère de l'Administration publique de la République de Slovénie

gordana.zurga@gov.si

Téléphone : +386 1 478 86 94

Télécopie : +386 1 478 86 49