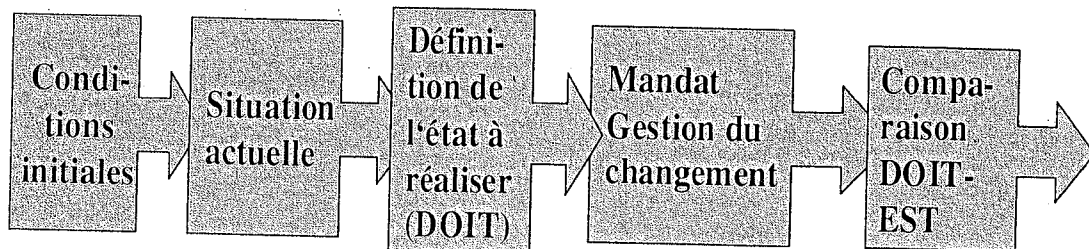


Association suisse de normalisation ASN
DNI Domaine de normalisation interdisciplinaire
CT 140 Commission technique 140 "Gestion de la qualité"

*Maîtriser le changement dans le
secteur public
par le management de la qualité ?*



Edition juin 2000

Table des matières

Avant-propos

1. Introduction
 - 1.1 Le changement dans le secteur public: un défi particulier à relever.
 - 1.2 L'acceptation du changement: une attitude personnelle.
 - 1.3 Des mesures organisationnelles appropriées au service des processus de changement.
 - 1.4 Connaissances de base nécessaires.

2. La voie vers le changement.
 - 2.1 Les bases du succès de la mise en oeuvre.
 - 2.1.1 Volonté du législateur, des supérieurs hiérarchiques et de la direction.
 - 2.1.2 Communication.
 - 2.1.3 Adaptation de la culture de l'organisme.
 - 2.1.3.1 Focalisation sur la satisfaction des clients.
 - 2.1.3.2 Définition d'objectifs.
 - 2.1.3.3 La direction par mandats.
 - 2.1.3.4 La direction par pilotage.
 - 2.1.4 Vérification des stratégies de l'organisme.
 - 2.1.5 Vérification de la structure organisationnelle.
 - 2.2 Définition de l'état à réaliser.
 - 2.3 Relevé de la situation actuelle.
 - 2.4 Comparaison de l'état à atteindre et de la situation actuelle.
 - 2.5 Réalisation.
 - 2.5.1 Calendrier.
 - 2.5.2 Organisation.
 - 2.5.3 Suite de la procédure. Méthodologie de la gestion du changement. (Exemple) (Explication des symboles)

3. Le suivi du changement.
 - 3.1 Objectifs.
 - 3.2 Ressources et instruments (gestion de l'efficacité)
 - 3.2.1 Mission.
 - 3.2.2 Solutions.
 - 3.3 Mesure des performances.
 - 3.4 Réalisation pratique.
 - 3.4.1 Principe.
 - 3.4.2 Déroulement dans le temps.
 - 3.4.2.1 Mesures à réaliser pendant la mise en oeuvre du projet de changement.
 - 3.4.2.2 Mesures à réaliser après la mise en oeuvre du projet de changement.

Annexe: Glossaire

Rapports d'expérience
Bibliographie

Points-clés du chapitre 1: Introduction

- Etudier le système de communication.*
- Instaurer les conditions d'approche de la "nouveau sur le plan individuel".*
- Etablir la volonté de changement.*
- Analyser la structure organisationnelle.*
- Promouvoir la coopération (esprit d'équipe). Déterminer les besoins de formation.*

Points-clés du chapitre 2: La voie vers le changement

- Renforcer la communication.*
- Former des groupes d'étude.*
- Analyser la situation actuelle.*
- Formuler clairement les objectifs. En déduire la situation à réaliser.*
- Définir les écarts entre le DOIT et le EST.*
- Prendre la décision de mise en œuvre du projet de changement.*
- Adapter l'organisation.*
- Elaborer un plan et un calendrier de réalisation.*
- Former l'équipe de projet (instance d'exécution).*
- Définir les tâches et les responsabilités de l'équipe de projet.*

Points-clés du chapitre 3: Suivi du changement

- Définir le système de pilotage à mettre en œuvre.*
- Nommer l'équipe d'audit ou l'auditeur.*
- Etablir un plan d'audit.*
- Définir le système d'information (boucle de régulation).*
- Définir le système de rapports.*
- Certification (à rechercher).*

Avant-propos

Les changements techniques et sociaux qui se succèdent à un rythme toujours plus soutenu ont profondément modifié le visage de notre économie et de notre société. Une pression toujours plus forte entraîne depuis des années déjà le secteur privé sur le chemin de l'innovation. Les entreprises qui voulaient rester concurrentielles et survivre ont dû se plier à cette nécessité. Le mouvement ne s'est pas arrêté aux frontières de l'économie privée. Il a fait irruption, avec un certain retard mais non moins de force, au cœur du secteur public. Celui-ci est aujourd'hui placé sous le signe de la compétition entre les places financières. Aussi l'État doit-il redoubler d'efforts pour s'adapter aux lois du marché. L'administration, qui ne saurait se soustraire à cette évolution, doit faire face à ce nouveau défi. Expression visible de ces changements, différentes réformes de l'administration sont en cours à travers tout le pays, les modèles de nouvelle gestion publique font école, le statut des fonctionnaires est abrogé.

Du fait de ces changements, les cadres doivent faire face à des exigences particulièrement élevées. D'une part, ils doivent mettre en oeuvre efficacement et à moindres frais les nouvelles possibilités offertes par la technologie afin de s'adapter au nouveau contexte. D'autre part, ils doivent faire participer les collaborateurs et collaboratrices au processus en cours, les tenir informés et leur assurer une formation adéquate. Face aux réformes actuelles, l'administration doit développer une nouvelle culture d'entreprise et une gestion efficace du changement. Conduite par objectifs, plus grande tolérance face aux erreurs, élargissement de la marge de manœuvre, direction de projet davantage axée sur les processus et définie en fonction des risques, tels sont les éléments de ce renouveau.

Écrites par des praticiens pour des praticiens, les présentes lignes directrices proposent une marche à suivre. Elles ont pour but d'aider à maîtriser les incertitudes liées au changement grâce à une méthode de gestion de la qualité qui a fait ses preuves dans l'économie privée. Des instruments efficaces y sont en outre présentés afin d'augmenter les chances de réussite des processus de réforme. Les lignes directrices doivent ainsi aider, en des temps où les ressources se font rares, à mettre sur pied une assurance-qualité dans le domaine des prestations publiques. Les mutations actuelles doivent nous indiquer le chemin à suivre si nous voulons être en mesure d'offrir un service public plus efficient et davantage axé sur les besoins de la clientèle. Les dépenses qui découlent d'un tel processus peuvent sembler élevées au premier abord, mais elles constituent un investissement en faveur d'une amélioration durable.

La gestion de la qualité nous permet d'introduire un renouveau au sein de l'administration publique. Il s'agit là d'une chance à ne pas laisser passer!

Bern, décembre 2000

Kurt Grüter
Directeur Contrôle fédéral des finances

A qui s'adresse ce document?

Le présent document, rédigé par le groupe de travail "TK 140, Gestion de la qualité" de l'Association suisse de normalisation, a pour but d'apporter une réponse à ces questions en décrivant à la fois une méthode permettant la réalisation des changements et un instrument visant à en assurer le suivi.

Elle s'adresse principalement aux cadres dirigeants du secteur public qui s'intéressent à la direction par objectifs (administration orientée sur l'efficacité, New Public Management) pour des raisons politiques et/ou économiques.

Les auteurs espèrent donc que ce document facilitera l'approche de la maîtrise du changement dans l'une ou l'autre unité administrative!

Membres du groupe de travail:

- Fritz Glauser, Ing HTL, présidence TK 140 de l'ASN, présidence
- Willy Blaser, GR Berne
- Jörg Bürgi, Ing HTL, Gewerbe-Treuhand Lucerne
- Eva Grossrieder, lic. phil. 1, IWV Berne
- Gisela Heim, fonctionnaire, administration communale de Zurich
- Philippe Lévy, a. Ambassadeur, SGS ICS Berne
- Dr. Raymond Saner, CSEND Genève
- Dr. Jürg Saxer, SQS Zollikofen
- Peter Tschanz, fonctionnaire, administration communale de Berne
- Alfred Urfer, Auditeur SQS Zollikofen

1. Introduction

1.1 Le changement dans le secteur public: un défi particulier à relever.

Les revendications envers un service public avec un fonctionnement davantage orienté sur l'action, l'efficacité et la réduction des coûts ne se sont pas apaisées au cours de ces dernières années.

Les modifications de l'environnement économique, les exigences accrues de la clientèle, la raréfaction des ressources, l'amélioration des connaissances et les nouvelles technologies constituent autant de nouvelles conditions-cadres pour le service public qui est donc invité à maîtriser les exigences de la politique, de l'économie et de la société à son égard, en faisant preuve d'un grand sens de l'innovation.

L'une des questions essentielles discutées à ce propos consiste à savoir comment maintenir et améliorer la qualité dans le secteur public en respectant les conditions données et en dépit du manque de ressources. Outre la mise en œuvre de nouvelles technologies et de formes d'organisation plus souples, la maîtrise des problèmes semble passer aussi par l'amélioration du potentiel de performance des collaborateurs.

A cet effet, le secteur public doit disposer:

- * d'une compétence professionnelle
- * d'une orientation clientèle optimale
- * d'une grande souplesse
- * d'efficacité et d'efficacités
- * de coûts aussi faibles que possible.

Il y a cependant toujours une certaine différence entre les exigences et la réalité. La modification des conditions-cadres, l'accroissement des exigences ou l'évolution fulgurante des nouvelles technologies et des exigences qui en résultent sont par exemple souvent en contradiction avec la population active dont le rythme d'évolution ne suit pas forcément celui de la technique.

1.2 L'acceptation du changement: une attitude personnelle.

Chez certaines personnes socialisées et travaillant dans le secteur public, les structures administratives avec leurs marges de manœuvre plutôt faibles et alliées à des processus de travail figés peuvent favoriser la perception du changement comme quelque chose de plutôt menaçant et hostile et non comme un défi.

Les mutations du monde du travail exigent de nouvelles et multiples qualifications de la part du personnel. Différentes expériences ont démontré que ce sont particulièrement les changements dans les comportements et les conceptions nécessaires à la maîtrise des nouvelles exigences qui s'avèrent difficiles à mettre œuvre. Les stratégies et les structures sont en effet plus faciles à modifier que les cultures inhérentes aux comportements humains. C'est en ce sens que le secteur public se différencie des entreprises privées. D'autres expériences ont démontré

que la volonté de changement est un phénomène d'ordre individuel: l'âge, la formation, le cycle de vie et l'état émotionnel y jouent en effet un rôle important.

Il est donc nécessaire d'impliquer les collaborateurs dans les processus de changement et de les soutenir dans leur apprentissage, afin de leur donner les moyens de contribuer de manière positive aux changements et d'obtenir ainsi des améliorations concernant l'orientation client, la prise de conscience des coûts, la flexibilité et l'efficacité.

1.3 Des mesures organisationnelles appropriées au service des processus de changement.

L'acceptation du changement dépend non seulement de l'expérience personnelle des collaborateurs face au changement, mais aussi de la manière dont le changement est introduit et soutenu par ceux qui le mettent en œuvre. Des expériences pratiques et des études relatives aux changements ont démontré que cette acceptation augmentait en présence d'un bon climat de travail, lorsque l'on faisait confiance aux supérieurs hiérarchiques et que la nécessité du changement semblait acquise. La résistance au changement est en outre considérablement atténuée si les personnes concernées ont une influence sur les processus et les structures. Ces expériences démontrent que la politique d'information et l'implication des personnes concernées dans les processus de changement revêtent une importance capitale.

Kurt Lewin, important pionnier des philosophies de management, a subdivisé le changement en trois phases: "Unfreeze", dissoudre les structures figées, "Move", mettre en œuvre un processus de renouvellement et "Freeze", institutionnaliser les nouvelles structures et les nouveaux processus. Cette dernière phase équivaut, pour les personnes, à la reconquête d'un équilibre cognitif. Les deux premières phases sont elles marquées par l'incertitude et par des sentiments plutôt négatifs. Elles ne sont pas permanentes et se déroulent par paliers.

La direction de l'organisme et les supérieurs hiérarchiques jouent un rôle important car c'est à eux qu'incombent la tâche de donner un sentiment de sécurité durant les deux premières phases et qui, en définitive, agissent comme modèles, en rendant leurs visions compréhensibles et transparentes pour l'ensemble des personnes concernées. Il y a généralement un ou plusieurs "opinion leaders" à l'origine des processus de changement qui se déroulent dans de bonnes conditions: ils soutiennent le processus et peuvent, en tant qu'incarnation de ces visions, montrer la façon de remédier aux incertitudes en présence de difficultés. Il s'est d'autre part avéré que le changement était particulièrement réussi lorsque la direction engageait elle-même ce processus et participait activement à sa mise en œuvre.

Une autre condition-cadre importante est la disponibilité des ressources (espace, temps, argent). De nombreuses tentatives de changement ont échoué parce que les ressources nécessaires n'avaient pas été mises à disposition. Les restructurations et l'apprentissage de nouvelles routines entraînent des frais et des charges supplémentaires. Les collaborateurs sont bien disposés à déployer de tels efforts supplémentaires jusqu'à un certain point. La pratique a toutefois démontré qu'il y avait des limites. Lorsque les processus de changement s'étendent sur une trop

2.1.2. Communication

La mise en œuvre de l'intention de changement requiert une communication permanente, non seulement à l'intérieur même de l'organisme (top-down, bottom-up et latérale), mais aussi vers l'extérieur (clients, filiales, collectivité). Concernant le changement, il s'agit, par l'intermédiaire de la communication, d'emporter l'adhésion des collaborateurs dont les schémas de pensée et d'action sont imprégnés du passé.

2.1.3. Adaptation de la culture de l'organisme

2.1.3.1. Focalisation sur la satisfaction des clients

La satisfaction des clients doit être au cœur de tous les efforts. A cet égard, il s'agit, dans un premier temps, de déterminer qui sont les clients et de tenir compte du fait qu'ils sont présents non seulement à l'extérieur, mais aussi à l'intérieur d'un organisme. Dans le cadre des différentes missions imparties, la satisfaction des clients externes au service public ne peut pratiquement jamais être totalement atteinte. Il convient cependant de rechercher un maximum de "satisfaction globale". A cet égard, un système de management de la qualité (SMQ) peut s'avérer utile. Il permet de structurer la complexité d'un grand nombre de facteurs d'influence imbriqués les uns dans les autres, en des processus clairs, maîtrisables et pilotables.

2.1.3.2. Définition d'objectifs

Les mandats reçus de l'instance politique et de la direction du service sont à reformuler sous forme d'objectifs. A cet égard, il convient de veiller à définir des objectifs partiels pour les différentes unités organisationnelles, en plus des objectifs globaux. La marge de manœuvre laissée dans le cadre des dispositions légales doit être pleinement mise à profit.

Par ailleurs, il convient de faire la différence entre les missions permanentes à traiter dans le cadre de la structure existante et les missions uniques, limitées dans le temps. Pour les missions uniques, la mise en place d'une équipe de projet peut s'avérer judicieuse.

2.1.3.3. La direction par mandats

Les mandats doivent clairement mentionner les objectifs, les délais, les compétences et les moyens à disposition, ainsi que les critères de mesure utilisés (controlling) pour permettre aux collaborateurs d'organiser leur réalisation, dans le cadre de leurs compétences.

2.1.3.4. La direction par pilotage

L'exécution des mandats est logiquement suivie à l'aide d'un système de pilotage (Controlling), qui contrôle non seulement le respect du budget et des crédits, mais aussi l'ensemble des activités entrepreneuriales des différentes unités de l'organisme. A cet égard, des audits internes tels qu'ils sont décrits dans un SMQ conforme à la série ISO 9000 ont fait leur preuve dans la pratique.

2.1.4. Vérification des stratégies de l'organisme

Il convient de déterminer si les mandats reformulés nécessitent une adaptation des stratégies de l'organisation. La procédure doit être aussi «douce» que possible car les organismes dont les stratégies sont restées inchangées pendant longtemps

réagissent de manière particulièrement sensible aux changements. Il est aussi indispensable d'intégrer le potentiel humain disponible, c'est-à-dire, l'aptitude des collaborateurs au changement et d'en tirer profit.

2.1.5. Vérification de la structure organisationnelle

La structure organisationnelle doit suivre les stratégies. Il convient notamment de déterminer si un aplanissement des niveaux hiérarchiques est possible. La délégation de compétences et de responsabilités peut avoir des vertus motivantes car elle favorise le sens des responsabilités. D'un autre côté, la structure organisationnelle doit être adaptée à la suite logique des différentes étapes du processus des mandats. Une direction partenariale exige des responsables de processus clairement définis et disposant de la responsabilité de direction et de pilotage appropriée.

2.2. Définition de l'état à réaliser

Après avoir créé les bases nécessaires pour un changement à succès, il faut définir l'état que l'on désire obtenir, c'est-à-dire le changement à réaliser. Dans ce contexte, les points suivants sont à prendre en considération:

- Bases légales
- Attentes des clients internes et externes
- Tâches à exécuter
- Moyens à disposition, (personnel, ses qualifications, finances, ressources techniques, Controlling)
- Structure
- Documentation

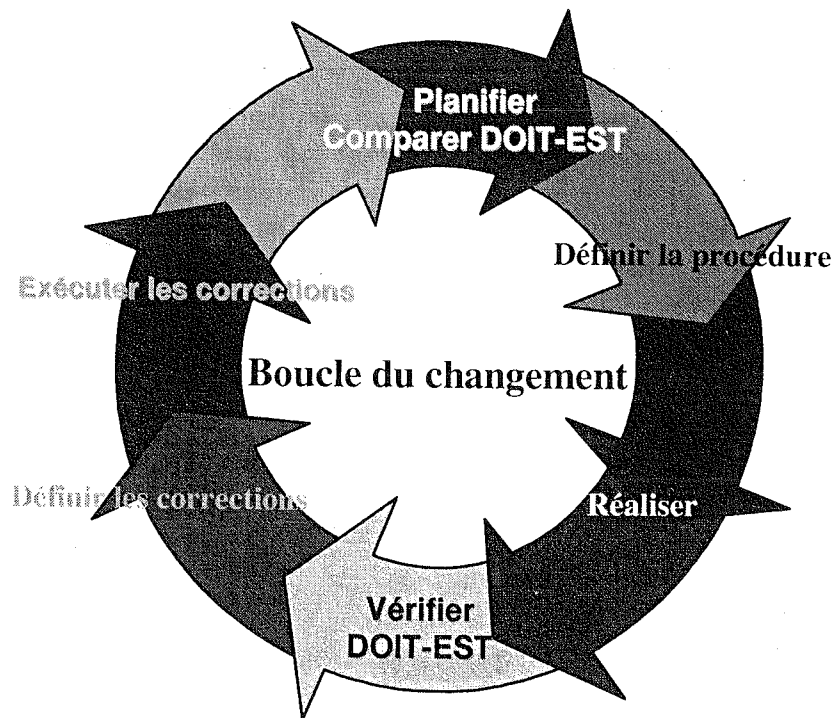
2.3. Relevé de la situation actuelle

Le but à atteindre étant défini, l'étape suivante consiste à déterminer les écarts (la différence) par rapport à la situation de départ. Tout écart par rapport aux objectifs fixés au point 2.2. doit être consigné et répertorié, tout d'abord sans pondération des conséquences. Lors de cette opération, tous les niveaux hiérarchiques sont à prendre en considération.

2.4. Comparaison de l'état à atteindre et de la situation actuelle

L'appréciation de tous les écarts constatés (différences) et de leur pondération représente la base décisionnelle pour la suite de la procédure.

- Déterminer et pondérer les déficits
- Déterminer les processus, les sous-processus et les activités auxquels les écarts peuvent être attribués
- Evaluer la rentabilité des activités et des processus
- Apprécier le bien-fondé des niveaux hiérarchiques
- Evaluer les compétences du personnel et les prendre en compte
- Vérifier les instruments de pilotage
- Apprécier la structure organisationnelle



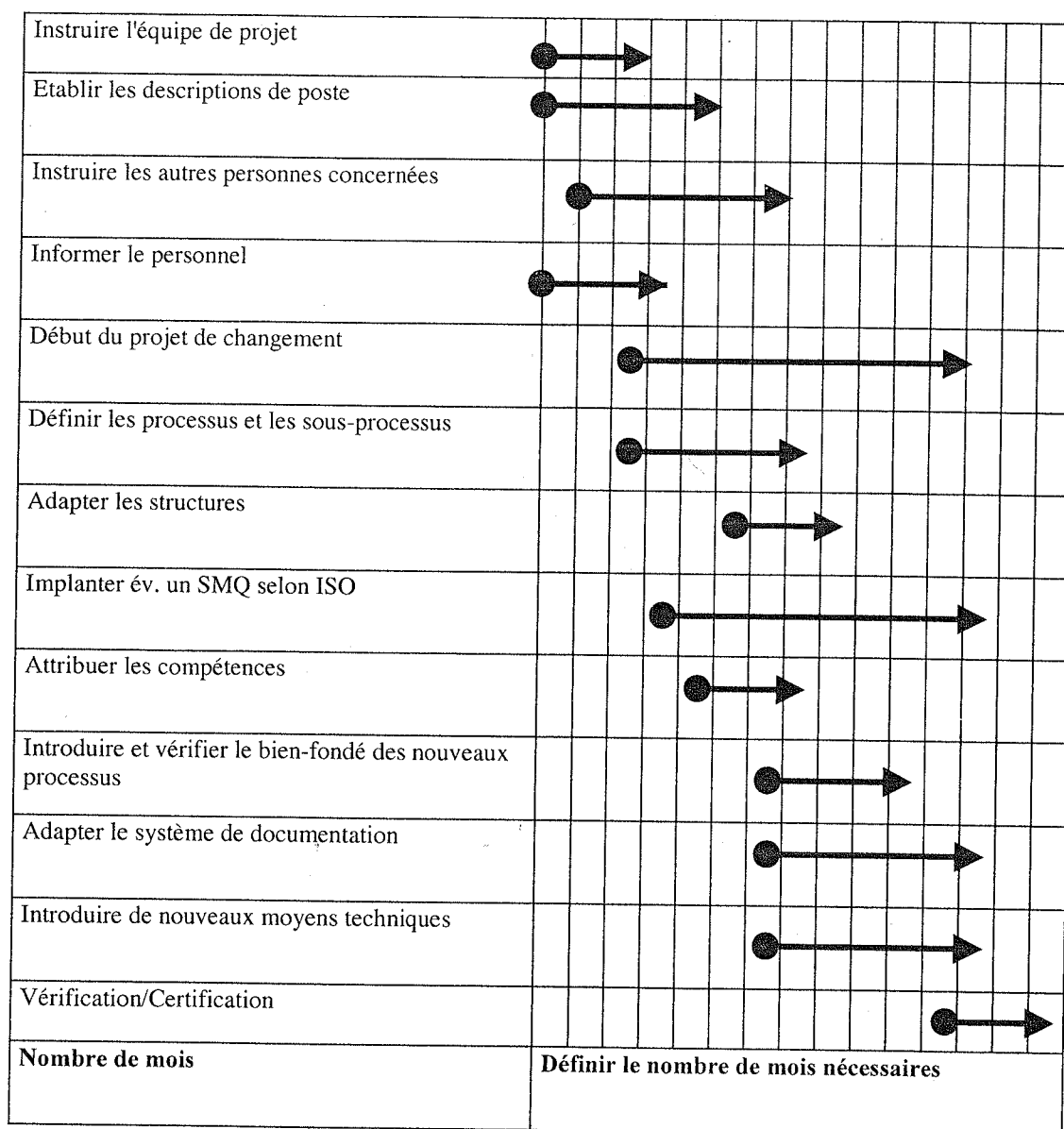
2.5. Réalisation

2.5.1. Calendrier

La phase de réalisation est de préférence représentée sous la forme d'un diagramme en colonnes avec consignation des objectifs intermédiaires à atteindre, ce qui facilite le pilotage. La direction du projet dispose ainsi d'une base d'appréciation qui lui permet d'adapter le calendrier aux progrès réalisés.

Les différentes activités à prendre en considération dans ce contexte sont:

- Instruire l'équipe de projet.
- Instruire les autres personnes impliquées dans le projet.
- Définir la date de lancement du projet de changement.
- Informer tous les collaborateurs.
- Définir les processus principaux et les sous-processus.
- Adapter les structures.
- Attribuer les compétences.
- Implanter éventuellement un SMQ conforme à ISO 9000.
- Introduire et vérifier le bien-fondé des nouveaux processus.
- Vérifier les descriptions de postes de tous les collaborateurs et les redéfinir le cas échéant.
- Adapter le système de documentation. Saisir et contrôler les directives et les instructions. Déclarer invalide ce qui est dépassé. Réviser ce qui est encore valable et le mettre en vigueur avec de nouvelles directives ou instructions.
- Introduire de nouveaux moyens techniques.
- Effectuer une vérification, éventuellement par un service extérieur et/ou la certification du SMQ.



Exemple d'un calendrier représenté sous forme de diagramme en colonnes

2.5.2. Organisation

L'intention de l'instance dirigeante d'engager un changement exige la mise en place d'un groupe de coordination (Steering-Committee) dont le mandat est de formuler les objectifs du changement ainsi que les stratégies et les méthodes à mettre en oeuvre. Un mandat clairement défini constitue la base de toute mise en oeuvre réussie. Le groupe de coordination doit être formé de collaborateurs de tous les niveaux hiérarchiques, y compris de l'instance politique supérieure. Pour que le projet soit un succès, il est nécessaire de donner à l'équipe de projet le temps nécessaire à l'exécution de ses tâches. On néglige en effet trop souvent la contrainte du temps qui pèse sur l'équipe de projet et qui n'est pas compatible avec les travaux quotidiens à exécuter. Concernant les affaires courantes, les tâches de direction, ou une partie d'entre elles doivent donc être confiées aux suppléants respectifs pendant la durée correspondante.

2.5.3. Suite de la procédure

Le groupe de coordination (Steering Committee) soumet le projet de transformation au niveau hiérarchique compétent pour validation. L'organisation du projet et les mandats doivent faire partie intégrante de ces demandes. Après validation, il s'agit de déterminer la suite de la procédure, compte tenu du facteur temps et des autres conditions-cadres:

- Affiner l'organisation du projet (équipe, chef de projet, consultation éventuelle de conseillers externes). L'équipe de projet peut être constituée de collaborateurs de tous les niveaux hiérarchiques sans toutefois inclure des représentants de l'instance politique supérieure. La libération de l'équipe de projet en terme de contrainte temps doit être réglée.
- Attribuer les mandats à l'équipe de projet. Outre le diagramme en colonnes qui se réfère à la durée. L'élaboration d'un diagramme de déroulement présentant les différentes étapes de la réalisation et les points de décision correspondants s'avère très utile (pages suivantes: Méthodologie de la gestion du changement, exemple et explication des symboles).
- Formuler les objectifs finaux et intermédiaires.
- Déterminer les bases du système de management, éventuellement selon le SMQ de la série ISO 9000.
- Définir et mettre à disposition les ressources financières nécessaires.
- Fixer le calendrier.
- Elaborer un système de communication.
- Définir les plans de formation de l'équipe de projet.

L'équipe de projet établit des rapports de situation à intervalles réguliers. Elle peut cependant aussi se réunir pour des discussions spontanées. A intervalles convenus, elle présente les rapports de situation écrits au groupe de coordination.

Méthodologie de la gestion du changement (Exemple)

ENTRÉE	ACTIVITÉS	RÉSULTATS	RÉFÉRENCES	E	D	C
Mandat de changement	Prise en charge du mandat de changement					
Mandat de changement	Vérification du mandat	Bericht der Überprüfung				
Rapport de la vérification	Mandat ok?	Entscheid zu Überprüfung				
Mandat de changement	Formation et instruction de l'équipe de projet	Equipe de projet				
Mandat de changement	Elaboration du concept d'info	Concept d'info				
Concept d'info avec but et objet	Information/Instruction du personnel	Personnel instruit				
Plan stratégique, organisation	Elaboration des descriptions de postes	Analyse de la situation				
- Analyse de la situation - Plan stratégique, organisation	Vérification des ressources	Rapport d'analyse				
Rapport d'analyse	Ressources existantes					
	2					

Les organes responsables peuvent être: D=Direction CP=Chef de projet EP=Equipe de projet C=Collaborateurs, etc.

Méthodologie de la gestion du changement (Explication des symboles)

ENTRÉE	ACTIVITÉS	RÉSULTATS	RÉFÉRENCES	E	D	C	
<p>Colonnes réservée à la définition des données nécessaires à l'exécution des différentes activités. La ou les données nécessaires devraient être définies systématiquement pour chaque activité.</p>	<p>Colonne réservée aux différentes étapes (activités) du processus représentées à l'aide de divers symboles.</p> <pre> graph TD A([Départ]) --> B[Définition d'une activité] B --> C{{Définition d'une vérification}} C --> D{Décision} D -- Oui --> E([Fin]) D -- Non --> F((2)) F --> C </pre>	<p>Colonne réservée à la définition du résultat d'une activité. Un résultat devrait être défini systématiquement pour chaque activité sous la forme d'un produit, d'un service ou d'une donnée nécessaire à la réalisation d'une autre activité.</p>	<p>Colonne réservée à la définition des documents de référence, de remarques ou d'autres détails en relation avec l'activité concernée.</p>				

Exemples relatifs à la colonne Responsabilités: D=Direction CP=Chef de projet EP=Equipe de projet C=Collaborateur, etc.

3. Le suivi du changement

3.1 Objectifs

Aucun système n'est parfait, ni ne possède une validité éternelle. Chaque solution doit de ce fait faire l'objet d'un suivi permanent et améliorée le cas échéant. L'audits sont par exemple un moyen approprié d'assurer l'amélioration permanente (en tant que processus continu), ce qui met une nouvelle perception de la performance et de l'efficacité.

Il s'agit d'être prêt à prendre des mesures si le système devait présenter des faiblesses ou ne plus correspondre aux circonstances. L'objectif du suivi consiste donc à mettre en évidence les possibilités d'amélioration au sein de l'organisme et à édicter les actions correctives, d'adaptation et préventives appropriées.

L'aptitude du système à fonctionner doit être attestée par une documentation appropriée. Il s'agit en effet de maîtriser toutes les phases du processus et d'empêcher, voire de prévenir les erreurs. La documentation doit être réalisée par les utilisateurs concernés.

La «culture d'entreprise» doit faire l'objet d'une attention particulière. Le suivi vise à motiver les utilisateurs et à améliorer simultanément la communication interne. L'objectif consiste à accroître le capital de confiance et de crédibilité aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisme.

Le suivi du changement incombe au niveau suprême de la hiérarchie.

3.2 Ressources et instruments (gestion de l'efficacité)

3.2.1 Mission

Il convient de déterminer les moyens, instruments et méthodes susceptibles d'être mis en œuvre pour répondre aux questions suivantes et rechercher les solutions appropriées:

- Existe-t-il des procédures destinées à déterminer et à éliminer les causes à l'origine des écarts et sont-elles appliquées?
- Comment analyse-t-on actuellement les écarts et leur tendance et dans quelle mesure donnent-ils lieu à des actions correctives?
- Sur quelles bases les écarts déterminants sont-ils mis en évidence (p. ex. analyse des écarts)?
- Existe-t-il des procédures d'évaluation des risques liés aux écarts potentiels et permettant d'engager des actions préventives appropriées?
- Existe-t-il des procédures permettant d'assurer que les actions correctives sont effectivement mises en œuvre et efficaces?
- Comment surveille-t-on la mise en œuvre et l'efficacité des actions correctives décidées par les personnes compétentes à cet effet?
- Les compétences permettant d'ordonner et de suivre la mise en œuvre des actions correctives ont-elles été fixées?
- Comment s'assure-t-on que les instructions et procédures existantes seront modifiées, par exemple à la suite d'actions correctives?
- Comment peut-on assurer que l'efficacité et l'efficience de l'organisme et de ses processus font l'objet d'un contrôle et d'une amélioration à intervalles réguliers?

3.2.2 Solutions

Une approche possible consiste à mettre en place un système de management de la qualité conforme à la série ISO 9000 (3 guides pour l'audit de SMQ, SN EN ISO 10011-1,-2,-3). Ce système prescrit un certain nombre de vérifications ou procédures d'audit dans le but de contrôler la réalisation des objectifs ainsi que les ressources et méthodes mises en œuvre à cet effet. L'audit est un examen méthodique, indépendant et documenté en vue de déterminer si les activités et les résultats relatifs à la qualité satisfont aux critères définis dans le SMQ. Dans ce contexte, on parle d'audits internes (personnel de l'organisme) ou externes (effectués par des experts externes à l'organisme).

Des instructions d'exécution et des échéanciers sont à établir préalablement pour faciliter la planification et la réalisation des audits qualité internes. Comme le met en évidence sa définition, l'audit permet de constater et d'apprécier l'efficacité du système de management de la qualité. Les résultats des audits qualité doivent être consignés dans un procès-verbal et les collaborateurs assumant des responsabilités dans le domaine «audité» informés. Les cadres dirigeants compétents et responsables ont alors l'obligation d'engager des actions correctives en réponse aux écarts constatés lors de l'audit qualité. L'établissement systématique et régulier d'avis de non-conformité et leur traitement par les cadres dirigeants compétents constituent une possibilité de pilotage complémentaire aux audits planifiés.

Le pilotage (Controlling) a pour objectif d'identifier dès que possible tout écart par rapport au but à atteindre et d'engager une action corrective appropriée. L'analyse régulière de la situation, au moyen des audits internes planifiés permet d'engager des actions correctives de manière rapide et anticipative, conformément à la boucle de régulation et de ses éléments: Définition de l'OBJECTIF; saisie des valeurs EFFECTIVES; comparaison REALITE/OBJECTIF; élaboration d'ACTIONS CORRECTIVES (voir Boucle du changement).

Un système qualité (SMQ) efficace est un outil particulièrement utile dans le cadre du New Public Management, où le pilotage est assuré par la fixation d'objectifs et de budgets globaux. Outre le Controlling (pilotage) et les audits, les mesures suivantes peuvent s'avérer intéressantes:

- Les cercles qualité servent à élaborer des propositions d'amélioration. Chaque niveau de la hiérarchie agit dans le cadre de ses compétences ou transmet les propositions au niveau hiérarchique immédiatement supérieur.
- Le "Benchmarking", à savoir la comparaison avec des unités administratives identiques ou similaires de part et d'autre des frontières territoriales, fournit une bonne information sur les potentiels d'amélioration de l'efficacité.
- Les enquêtes systématiques et ciblées auprès des clients, dans le but de mesurer leur satisfaction, de déterminer les points faibles et de mettre en évidence les possibilités d'amélioration constituent souvent une aide utile pour la formulation des objectifs.

3.3 Mesure des performances

Mesurer et analyser les performances du secteur public est une tâche exigeante et indispensable pour une gestion orientée sur l'efficacité. En règle générale, les aspects qualitatifs tels que la proximité des citoyens et l'optimisation de la clientèle sont difficiles à saisir. Des sondages portant sur la satisfaction subjective des "clients" peuvent être utiles, même sur la base de petits échantillons. Les valeurs mesurées (indicateurs), tels que le taux de couverture des frais, le respect des délais, les temps de réponse et les degrés de disponibilité, les coûts par mandat ou journée d'occupation, les taux de saturation, la part en pour cent de réclamations et de recours, la part de sous-traitance de mandats à des tiers, la part d'utilisation de ressources écologiques etc., constituent autant de bases de décision utiles. Les méthodes statistiques utilisées, régulièrement mises à jour et adaptées aux tendances, constituent également une base essentielle pour la planification du futur. Il serait souhaitable de confier l'interprétation des données enregistrées à des spécialistes et d'intégrer leurs recommandations dans les actions de pilotage. Une formation appropriée doit être dispensée aux collaborateurs pour développer leur intérêt professionnel aux nouvelles méthodes de pilotage (Controlling) spécifiques aux produits considérés et susceptibles d'améliorer l'efficacité. Il est également indiqué d'encourager l'échange d'idées personnelles (communication) entre les différents niveaux hiérarchiques. Cet échange d'idées permet en effet de garantir une interprétation correcte des audits et le fait que des mesures consécutives appropriées soient décidées et mises en œuvre.

Pour finir, il convient de prêter attention au "Controlling politique" sous la forme de prescriptions émanant du pouvoir législatif et exécutif (modèles, plans de financement et de dépenses intégrés, plans de législature, etc.) et de l'intégrer dans les objectifs.

3.4 Réalisation pratique

3.4.1 Principe

L'étendue des mesures et de leur réalisation doit être vérifiée à l'aide d'audits. Les méthodes spécifiées dans les normes qualité de la série ISO 9000 satisfont dans une large mesure aux besoins. Ces méthodes se sont imposées au niveau mondial et ont démontré qu'elles pouvaient s'appliquer à toutes les structures organisationnelles existantes, même à celles des pouvoirs publics. Le suivi que nous proposons ici repose donc sur les normes relatives à l'audit des systèmes conformes à la série de normes ISO 9000.

3.4.2 Déroulement dans le temps

Les actions (mesures) à réaliser dépendent de la période considérée. On distingue donc:

- Les mesures à réaliser pendant la mise en œuvre du projet de changement.
- Les mesures à réaliser après la mise en œuvre du projet de changement.

3.4.2.1 Mesures à réaliser pendant la mise en œuvre du projet de changement

L'instance d'exécution est l'équipe de projet à laquelle appartiennent des représentants de tous les niveaux hiérarchiques. A partir de l'objectif global, il convient de formuler un objectif spécifique pour chaque niveau hiérarchique et de

définir des mandats partiels pour chaque étape de la mise en oeuvre. Ces mandats peuvent par exemple porter sur les missions suivantes:

- Entretiens d'information avec les personnes directement impliquées,
- Entretiens d'information avec les personnes indirectement impliquées,
- Réalisation d'ateliers (workshops),
- Promotion de la communication en général.
- Elaboration d'une vision commune des problèmes relatifs à l'objectif recherché, avec pour finalité:
 - l'implantation de la volonté de changement,
 - la connaissance du problème vus par les collaborateurs,
 - l'obtention de la collaboration des collaborateurs lors de la résolution des problèmes,
 - l'implantation d'un mode de penser centré sur le mandat de prestation,
 - la mise en œuvre du mandat budgétaire,
 - la mise en œuvre de la réorganisation.
- Message de confirmation à l'équipe de projet comprenant:
 - des propositions de résolution du problème,
 - des propositions des ateliers (workshops) à l'intention du niveau hiérarchique supérieur,
 - des propositions relatives à des mesures personnelles,
 - des propositions relatives aux besoins de formation.

3.4.2.2. Mesures à réaliser après la mise en œuvre du projet de changement

La gestion du changement en tant que philosophie d'entreprise permet à un organisme de s'adapter en permanence aux conditions en perpétuelle évolution. A cet effet, la direction doit désigner un délégué qui procédera à un contrôle des résultats à intervalles réguliers (plan d'audit) ou lors de changements particuliers et qui lui présentera ses demandes pour une prise de position.

Le résultat des vérifications sert en particulier à la maintenance et à la mise à jour des systèmes, des stratégies de direction et des structures.

Une certification présente l'avantage que l'organisation se met elle-même sous pression pour maintenir le système implanté. Le droit de présenter un certificat doit être confirmé par des audits de vérification annuels et par des audits de répétition effectués tous les trois ans. Parallèlement, les rapports d'audit établis par des auditeurs neutres et expérimentés fournissent de précieuses indications sur les points faibles et les possibilités d'amélioration.

Glossaire

Ecart

Non-satisfaction à une exigence spécifiée ou à une attente liée à une utilisation prévue.

Analyse

Examen de la façon dont une propriété ou un état prend naissance.

Audit

Examen méthodique en vue de déterminer si les activités et les résultats satisfont aux dispositions préétablies et si des dispositions sont mises en œuvre de façon effective et aptes à atteindre les objectifs.

Benchmarking

Comparaison d'organismes identiques ou similaires sur le plan de leur efficacité.

Controlling

Vérification centrée sur les effets, dans le but de réaliser un objectif de projet ou une tâche définie.

Divergence

Différence ou écart d'un état ou d'une valeur constatés par rapport à un état à réaliser, à une valeur de consigne ou à un objectif.

Documentation

Ensemble de documents, p. ex. ordonnances, prescriptions, spécifications, enregistrements, procès-verbaux, dessins.

Efficience

Rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés (capacité de rendement).

Instance dirigeante

Personne ou groupe de personnes dirigeant et gérant un organisme au plus haut niveau et assumant la responsabilité de la mise en œuvre et de la réalisation des objectifs fixés.

Niveau hiérarchique

Niveau de direction au sein d'un organisme.

Audit interne

Audit effectué par une personne ou un groupe compétent et qualifié appartenant à l'organisme audité.

Communication

Echange et transmission d'informations au sein d'un organisme ou avec des tiers.

Critères

Objectifs, processus ou états définis et prescrits.

Management

Activités harmonisées entre elles pour diriger et gérer un organisme.

Système de management

Système permettant de définir la politique et les objectifs, ainsi que la réalisation desdits objectifs.

Mesurage

Ensemble des activités permettant de connaître une grandeur définie ou un objectif déterminé.

New Public Management

Gestion d'une administration sur la base de critères d'efficacité, dans le but d'optimiser le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés (p. ex. sur la base d'objectifs préétablis, de budgets globaux et de prestations imposées).

Organisme

Groupe de personnes et d'institutions disposant d'une structure ordonnée de responsabilités, de pouvoirs et de relations.

Structure organisationnelle

Structure ordonnée de responsabilités, de pouvoirs et de relations entre personnes.

Projet

Processus unique composé et réalisé à partir d'un ensemble d'activités harmonisées et ciblées, avec des données d'entrée et de sortie, dans le but d'atteindre un objectif déterminé. Dans ce contexte, il s'agit de respecter les conditions-cadres définies par les moyens à disposition et les frais qui en résultent.

Processus

Ensemble d'activités transformant des entrées en résultats, à l'aide des moyens à disposition.

Responsable de processus

Unité ou personne au sein d'un organisme qui assume la responsabilité de l'exécution et de la surveillance d'un processus.

Qualité

Ensemble des caractéristiques d'un produit, d'un système ou d'un processus qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire les exigences de clients et d'autres parties intéressées.

Système de management de la qualité

Système permettant de définir la politique qualité et les objectifs qualité, ainsi que d'atteindre ces objectifs.

Politique qualité

Orientations et objectifs généraux d'un organisme concernant la qualité tels qu'ils sont exprimés formellement par la direction au plus haut niveau.

Objectif qualité

Objectif devant être recherché ou atteint en matière de qualité.

Cercle qualité

Réunion de collaborateurs d'un même niveau hiérarchique en vue d'analyser les points faibles constatés dans la pratique pour élaborer des possibilités d'amélioration.

Boucle de régulation

Pilotage d'un ou de plusieurs paramètres d'un processus sur la base des résultats obtenus.

Steering Committee

Groupe de personnes surveillant et coordonnant un processus.

Stratégie

Procédure planifiée et fixée sur le long terme

Structure

Disposition des entités internes d'un organisme dans le but de réaliser une prestation.

Système

Entité formée d'éléments liés par des relations de réciprocité ou des interactions.

Action préventive

Mesures prises pour remédier à la cause d'une erreur potentielle ou d'une autre situation éventuellement indésirable.

Workshops

Formation centrée sur un problème, dispensée à un groupe de personnes concernées.

Certificat

Attestation selon laquelle les critères prescrits sont satisfaits.

Rapports d'expérience

- Hansjörg Ryser
Krattigen -- Novelle.
Histoire d'ISO au sein de la commune.
- SQS GLOBAL, décembre 1999
Newsletter de l'Association Suisse pour les systèmes qualité et de management.
Article du professeur Hans Dieter Seghezzi.
- Management et qualité, éditeur SAQ
no 5, mai 1999, Qualité du service dans les communes. Divers rapports.
- ATAG ERNST & YOUNG, Praxis no 2 1998
Gestion moderne de l'administration.
- Management et qualité, éditeur SAQ
no 6 juin 1999
Management environnemental et orientation processus.
- Management et qualité, éditeur SAQ
no 6 juin 1998
Systèmes de management intégrés.
Article de Jürg Bärlocher
- Série d'écrits de la Société Suisse pour les sciences de l'administration (SGWV),
volume 38.
Processus orientée certification ISO 9001 de l'Office de l'information (AIO) de
l'administration cantonale de Soleure. Article de Roland Sägesser
- Commonwealth Secretariat 1995
The Public Service Country Profile Series: Nr. 5.
Current Good Practices and New Development in Public Service Management.
A Profile of the Public Service of New Zealand.

Bibliographie

- UBS Outlook
11 thèses sur l'évolution future des administrations publiques en Suisse.
(Nouvelle édition 2000)
- Kuno Schedler.
Approches pour une conduite de l'administration centrée sur l'efficacité.
Verlag Paul Haupt, Berne, 1996.
- Philippe Mastronardi/Kuno Schedler.
New Public Management dans l'appareil d'Etat et le droit. Discours.
Verlag Paul Haupt, Berne, 1998.
- io-management, BWI de l'EST Zurich, no 10/1998
Leonard Fopp.
Exposé: 4 voies pour le succès du Business Change.
- io-management, BWI de l'EST Zurich, no 7/8 1998.
Günther Schuh.
Exposé: Controlling des projets de Change-Management.
- io-management, BWI de l'EST Zurich, no 10/1999.
Rosemarie Fiedler-Winter.
Exposé: Du "fil rouge de la culture d'entreprise".
- Office fédéral de métrologie (OFMET).
Service Suisse d'accréditation (SAS)
SAS Forum 1/1998.
Accréditation: un moyen de soutenir l'économie.
- SN EN ISO 9000:2000
Concepts et vocabulaire
- SN EN ISO 9001:2000
Exigences.
- SN EN ISO 9004:2000
Lignes directrices.
- SN EN ISO 10011-1,-2 -3
3 Lignes directrices pour l'audit de SMQ.
- Azienda Pubblica Nr. 5, Rimini, Septembre 1999
Raymond Saner, Philippe Lévy ;
Reforma della pubblica amministrazione e qualità :
L'esperienza della Svizzera.