



Groupe de travail :

Luc GRANIER,  
Gérard JAMEZ,  
Stéphane MAILLET

Rapporteur :

Eric TANAYS

Qualité, tel est le vocable qui a envahi progressivement l'ensemble des quotidiens nationaux. Tous les médias nous abreuvent aujourd'hui de récits d'expériences dans tel ou tel organisme privé, parapublic, voire public, qui cherche à progresser dans la satisfaction de ses clients. Si le fonctionnaire est persuadé, probablement à juste titre, de la qualité des résultats de la production des services publics, on note aussi la montée des dénigrements de l'action des administrations, où, pour le citoyen attentif à l'analyse de certains élus, tout n'est que gabegie des deniers publics, source de déficits budgétaires, obstacles majeurs à la satisfaction des sacro-saints critères de convergence du traité européen de Maastricht.

Au yeux du ministre de l'époque, un des enseignements du "grand débat" qui a animé notre ministère en 1994 concernait justement une insuffisance dans la prise en compte des attentes des usagers. Conscient des progrès déjà accomplis par les différentes démarches efficaces en cours ou abouties, le ministre a donc souhaité une généralisation organisée de l'approche par les démarches qualité au sein de l'équipement. Il a trouvé dans la création de la Délégation à la qualité, placée auprès du directeur du personnel et des services, un levier pour concrétiser ce projet. La mission ainsi confiée à Agnès DENIS concernait "l'amélioration de notre écoute et de notre connaissance des attentes externes", "l'amélioration des processus de productions" et "l'amélioration des spécifications de nos prestations et productions", comme le précise la lettre du ministre du 25 octobre 1994. Depuis, le projet prend lentement corps, encouragé après le changement de gouvernement en 1995, par les orientations pour la réforme de l'Etat exposées dans le document préparatoire diffusé en début d'année 1996.

Pourtant, au sein du ministère, les intentions, les objectifs, les finalités restent mal affichés, mal connus. Les actions à engager restent apparemment encore assez confidentielles, celles déjà en cours très mal connues. Les modalités d'approche ne sont pas clairement intelligibles. Tout cela entretient une certaine méfiance face à un projet qui ne dit pas ses ambitions réelles et dont les conséquences inquiètent, quand ce n'est pas le scepticisme qui prévaut face à une démarche de modernisation donnant l'impression de n'être qu'une nouvelle mode managériale. L'avancement des travaux de la Délégation à la qualité, les divers retours en provenance des services, les discours de la haute hiérarchie du ministère conduisent cependant à souhaiter plus d'objectivité dans la perception de cette approche globale, ministérielle. Représentant, au moins par le nombre, le premier corps technique d'encadrement du ministère, et à ce titre acteurs complètement concernés par ce projet, les I.T.P.E. ne peuvent en aucun cas se contenter d'impressions fugitives, d'un avis approximatif sur cette question dont l'importance pour l'avenir des services et des agents ne doit plus être sous-estimée. Ils doivent être en mesure d'en apprécier les conséquences dans toutes leurs dimensions.

C'est pourquoi le S.N.I.T.P.E.C.T. a jugé indispensable d'engager une réflexion sur ce thème qui devient essentiel des démarches qualité en général et au ministère de l'équipement en particulier. Le présent rapport constitue un premier aboutissement de cette réflexion. A ce titre, il se termine par les quelques conséquences majeures positives ou, au contraire, celles à craindre d'une approche managériale par démarche qualité. Pour les étayer, la seconde partie présente quelques unes des expériences qui ont pu être recueillies dans le secteur privé, comme au sein du ministère de l'équipement. La perception des problématiques majeures induites par les démarches qualité, exposées en fin de première partie, nécessite quelques rappels, au moins sommaires, pour mieux appréhender l'historique de leur émergence et comprendre le concept moderne de la qualité dont elles découlent et auquel est consacrée la première partie de notre exposé pour mieux cadrer le débat.

## 1 - De la qualité en général... et des démarches qualité en particulier

### 1-1 - Un peu de culture

Nous souhaitons ici rappeler modestement quelques définitions. Les problématiques qui en découlent seront étudiées plus particulièrement dans la suite de notre réflexion.

#### 1-1-1 - Définition de la qualité

Dépassant l'approche traditionnelle qui laissait naturellement l'appréciation de la qualité au technicien compétent, la norme I.S.O. 8402 définit la qualité comme "l'ensemble des caractéristiques d'une entité (produit, activité, processus, organisme ou personne) qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites". Même s'il n'est pas cité, le client devient par cette définition le juge de la qualité : c'est lui qu'il convient de satisfaire. La Délégation à la qualité de notre ministère ne s'y est d'ailleurs pas trompée en explicitant cette définition : "Par qualité, il faut entendre l'aptitude d'un produit ou d'un service à satisfaire les besoins explicites ou implicites des clients externes ou internes" (dans "La qualité", janvier 1996).

Partant, le besoin se définit comme "la perception chez une personne d'un manque ou d'un excès par rapport à ce qui lui est nécessaire". Ce besoin doit être identifié, et c'est pourquoi l'écoute du client est au centre de la démarche qualité. Ce besoin peut être selon les cas explicite, implicite évident, ou encore latent. En outre, il est évolutif dans le temps car il reflète la perception du client.

La notion de client doit être prise au sens large et vise toutes les personnes qui utilisent ou reçoivent le résultat du travail, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la structure de production. Tout client reste un fournisseur potentiel et vice-versa. Dans un souci de mieux coller à nos préoccupations quotidiennes de service public, la Délégation à la qualité de notre ministère a préféré le terme de bénéficiaire à celui de client. Partant, pour définir la quali-

té du résultat d'un processus de production quel qu'il soit, il reste évidemment indispensable d'identifier les bénéficiaires. On ne peut alors que s'interroger sur ce que la Délégation à la qualité désigne par "besoins des bénéficiaires non identifiés", sinon des concepts virtuels, en tout cas arbitraires, fruits d'une imagination débordante, dont on voit mal comment la prise en compte pour la définition d'un résultat pourrait être objectivement justifiée. Nous reviendrons tout au long de notre réflexion sur la problématique des bénéficiaires, centrale dans toute démarche qualité. En attendant, on peut admettre que, dans le cadre d'un processus de production donné, l'individualisation exhaustive des bénéficiaires n'est pas toujours possible parce que l'enjeu global n'a pas été correctement perçu. On approche bien ainsi la notion d'intérêt général dont la matérialité est tenue mais qui reste pourtant bien un objectif majeur du service public.

On comprendra intuitivement les notions de produit et de service. On peut pour cela se rapprocher de la perception que l'on a d'un service (connotation immatérielle) ou d'un produit (connotation matérielle) fourni par une entreprise privée pour qualifier les résultats de l'activité d'une administration. Ils répondent de même à des besoins identifiés, à des enjeux perçus, fruits du fonctionnement de notre démocratie de représentation.

#### 1-1-2 - Qualité des produits - Qualité des services

La qualité du produit est universellement définie comme un équilibre entre la performance technique, le coût et le délai d'obtention. Cependant, aujourd'hui, la seule performance technique ne suffit plus toujours pour marquer sa différence face à une concurrence croissante : derrière le produit, il faut le service.

La satisfaction du besoin sera perçue au travers de critères fondés sur les interactions entre fournisseur et client. Ils caractérisent le service associé. Dans un monde toujours plus concurrentiel, il est le complément du service de base dont la qualité est perçue au travers des critères fondamentaux

(performances, coût, délai). Il s'agit ni plus ni moins d'une généralisation de la notion de service après-vente dont l'objectif premier reste bien de compenser les défauts de qualité des produits ou services de base. La qualité du service associé sera perçue au travers de son accessibilité, de la relation avec le fournisseur, de l'information autour du service, des conseils donnés, du suivi ultérieur et de l'environnement de service.

Chacun applique d'ailleurs ses propres critères lui permettant de juger de la qualité du service des prestataires nécessaires à la vie quotidienne pour les choisir : garagiste, banquier, médecin... Il percevra plus positivement celui qui cherchera à pallier les non-qualités d'une prestation de base demandée : il appliquera des critères de satisfaction a posteriori. Pour faire un choix a priori qui soit pertinent, les compétences font plus cruellement défaut à tout un chacun tant notre monde s'emplit d'une complexité toujours plus grande. Et s'il est toujours possible de changer de garagiste ou de banquier, sans grand dommage (plaie d'argent n'est pas mortelle !), une erreur dans le choix de son médecin peut être plus grave de conséquence : ne dit-on pas que les médecins sont les seuls à enterrer leurs erreurs ! Dans ce contexte, la notion de qualité du service ne semble plus avoir beaucoup de sens.

#### 1-1-3 - Qualité totale Sous-qualité - Sur-qualité

La recherche de la qualité totale constitue un objectif qui doit permettre à un produit ou un service d'obtenir systématiquement l'entière satisfaction des clients ou bénéficiaires. En cela, cet objectif paraît quelque peu utopique. Si cela peut se concevoir pour un bien matériel courant, encore que le fournisseur proposera une garantie sur le produit quand celui-ci présente une valeur marchande importante, il paraît presque irréaliste pour un service, ne serait-ce que par la subjectivité des critères d'évaluation de sa qualité. En fait, le concept de qualité totale doit être distingué du concept traditionnel de qualité. Si le second se caractérise par la capacité d'un produit ou d'un service à satisfaire l'attente d'un client, le premier associe à cette

approche la recherche du moindre coût et celle du délai plus court de disponibilité : il faut faire mieux, voire plus, avec moins de ressources. En cela, le concept de qualité totale doit plutôt être appréhendé comme une technique de management. On parlera donc plus aisément de démarche qualité totale.

On ne peut évoquer la notion qualité, a fortiori quand il s'agit de celle de qualité totale, sans évoquer les notions de sous-qualité et de sur-qualité. Dans les deux cas, il s'agit d'un déséquilibre dans les paramètres caractérisant la qualité du produit, du service. Dans le cas de la sur-qualité, le résultat dépassera les attentes du client ou bénéficiaire. Dans le cas de la sous-qualité, l'attente sera au contraire déçue. A titre d'exemple, on peut évoquer toute la problématique qui concerne la sur-qualité des études. Remarquons au passage qu'elle résulte souvent d'une mauvaise définition de la demande ou de sa mauvaise compréhension. On peut illustrer la notion de la sous-qualité par le dépassement des délais. Ces exemples ne sont bien sûr pas innocents puisqu'ils sont évoqués à l'occasion pour telle ou telle production des services de notre ministère !

#### 1-1-4 - Certification. Normalisation

La certification permet d'acquiescer un label garantissant la qualité des résultats d'activité. Elle concerne aussi bien un produit qu'un service ou un organisme. Elle se réfère à des normes. Leur application jugée satisfaisante permet au gendarme certificateur de décerner le label, de le renouveler. La détection d'un défaut grave dans l'application des normes conduit au retrait du label.

La norme constitue un modèle ou une référence, admise par la communauté. Elle est évolutive en fonction des progrès des connaissances, en particulier pour ce qui concerne les essais. On distinguera les normes françaises, gérées par l'A.F.N.O.R. (Association française pour la normalisation), celles européennes, gérées par le C.E.N. (Comité européen de normalisation), et les normes internationales, gérées par l'I.S.O. (International standard organisation). Dans le

cadre de la construction européenne, les normes C.E.N. constituent un maximum applicable dans le cadre des marchés publics de chaque Etat membre : le dépassement, par un des pays membres, des exigences admises par tous les pays membres constitue en effet une entrave à la concurrence, inadmissible en droit européen. Certaines normes I.S.O. sont adoptées sans changement par le C.E.N., comme elles l'ont été par l'A.F.N.O.R.

Pour les produits, la certification est décernée par un organisme certificateur, en général spécifique de la catégorie de produits considérée. Celui-ci se base, d'une part, sur les résultats d'une inspection d'audit pratiquée à fréquence régulière (en général tous les ans) de la chaîne de production et de contrôle du produit. Les procédures mises en œuvre sont écrites, servant de référence. Lors d'un audit de contrôle ou de renouvellement, leur respect est vérifié, donnant une assurance sur la qualité du résultat. D'autre part, il se base sur un certain nombre de caractéristiques du produit préalablement définies dont les valeurs annoncées par le producteur doivent être conformes à celles mesurées suivant des procédures normalisées par un organisme agréé.

#### 1-1-5 - Assurance qualité

Dans le cas de l'assurance qualité des organismes, la référence absolue en matière de certification est constituée par les normes d'assurance qualité I.S.O. 9001, I.S.O. 9002 et I.S.O. 9003, internationalement reconnues. Le choix de l'une d'entre elles dépend du champ d'activités de l'organisme. La norme I.S.O. 9001, composée de vingt chapitres, propose un modèle pour l'assurance qualité en conception/développement, production, installation et soutien après la vente. Elle est la plus complète. La norme I.S.O. 9002 se limite au modèle pour l'assurance qualité en production et installation. La norme I.S.O. 9003 est un modèle pour l'assurance qualité en contrôle et essais finaux. Les autres normes I.S.O. de la gamme 9000 apportent des aides ou indications complémentaires.

En fait, la norme d'assurance qualité apparaît comme une sorte d'énorme cahier des charges qui décrit comment les engagements pour la qualité, fixés par la direction de l'organisme et spécifiés dans son chapitre 1, sont déclinés dans l'organisme. Par là, l'organisme donne la preuve qu'il maîtrise les points influençant la qualité des résultats de son activité. "Donner l'assurance, c'est prouver que l'on maîtrise", pour résumer la définition de l'assurance qualité fournie par la norme I.S.O. 8402 : "Ensemble des actions préétablies et systématiques nécessaires pour donner la confiance appropriée en ce qu'un produit ou un service satisfère aux exigences données, relatives à la qualité. ". Dans cette définition, l'emploi du terme "confiance" paraît quelque peu usurpé. Quelle garantie objective a-t-on en effet de l'honnêteté d'un organisme qui présente un certificat d'assurance qualité ? La confiance ne se certifie certes pas. Tout au plus dispose-t-on d'une assurance complémentaire, qui d'ailleurs n'est pas gratuite.

L'A.F.A.Q., l'organisme certificateur en matière d'assurance qualité, ne dispense certes pas ses services gratuitement. Moyennant finances, il vérifie périodiquement que l'entreprise respecte scrupuleusement ce cahier des charges, au cours d'audit de contrôles (en général tous les ans) et d'audit de renouvellement (tous les deux à trois ans). A un stade intermédiaire, se développent, en particulier dans le secteur du B.T.P., de nombreux organismes certificateurs qui décernent des labels d'assurance qualité spécifiques, sur la base d'exigences inspirées des normes I.S.O. 9000. Ces labels sont conçus comme des étapes vers la certification I.S.O. 9000. De même, on remarquera que la certification d'assurance qualité peut être considérée comme un stade supplémentaire par rapport à la mise en œuvre ponctuelle pour un marché donné d'un plan d'assurance qualité, résultant éventuellement d'un schéma directeur d'assurance qualité existant pour le secteur d'activités considéré. Cette dernière approche est communément mise en œuvre dans le cadre des marchés de maîtrise d'œuvre publique de construction routière.

### 1-1-6 - En guise de conclusion

Le court descriptif de ces quelques notions de base tournant autour du concept de la qualité ne se veut pas exhaustif. Par contre, il tend à souligner un point essentiel dans toute démarche concernant la qualité : la mesure. Elle concerne naturellement les caractéristiques techniques d'un produit, dont la rationalité peut aisément être appréhendée. Mais elle concerne également ce qu'on pourrait appeler l'indice de satisfaction de celui pour qui le processus existe : le client ou, plus pudiquement pour nous qui appartenons au M.E.L.T.T., le bénéficiaire.

C'est le second aspect fondamental qu'il convient de mettre en exergue. Le juge naturel de la qualité du résultat n'est plus le technicien compétent, amoureux du travail bien fait. La rationalisation de la notion de qualité a bel et bien conduit à placer l'utilisateur final sur le devant de la scène pour lui donner le pouvoir ultime de sanctionner le résultat. Ainsi, atteindre la qualité apparaît à la limite comme une mission impossible. La logique ultime du client reste bien celle du "tout m'est dû" : ne dit-on pas que le client est roi ! A l'extrême, en prenant le simple exemple du paiement par monétique, puisque le client le souhaite, la banque devrait, au nom de la qualité, accepter que celui-ci utilise sa carte bancaire selon son humeur et ses besoins. Si l'interdit s'installe, le client doit crier à la non-qualité. Il disposerait d'un pouvoir de vie ou de mort. Pouvoir éphémère s'il en est, puisqu'au stade ultime de fonctionnement d'un système où le seul client serait roi, rien de pérenne ne pourrait être envisagé tant le client est un être versatile dans ses choix, ses goûts, ses envies : la mort globale de la société serait donc au bout de ce chemin. Pourtant de quelles qualifications le client peut-il se targuer pour juger de la qualité, et donc de la vie ou de la mort du résultat d'un travail ?

En fait, on comprend bien que l'application de la définition de la qualité relève d'une approche équilibrée entre le client, qui doit formuler raisonnablement ses attentes et ses besoins, canaliser sa demande dans le cadre du possible, et le fournisseur, qui doit maintenir des garde-fous et savoir

exprimer et imposer son refus justifié. Pour une entreprise privée, le refus sera basé sur des critères de rentabilité économiques. Pour un service public, ces critères sont plus nombreux, incluant celui, majeur, d'intérêt général, décliné par la loi et les règlements qui en découlent.

Lourde de conséquences sur la gestion des processus de production et donc sur les individus qui les animent, cette approche liant le client au fournisseur pour appréhender la qualité des productions participe bien de ce qu'on appelle les démarches qualité auxquelles nous consacrons la suite de notre réflexion.

## 1-2 - Un peu d'histoire

### 1-2-1 - L'émergence des démarches qualité

On distingue généralement quatre grandes étapes dans la chronologie de l'émergence de la qualité.

#### Les années 1930 à 1950

C'est au cours des années 30 que l'on voit émerger un courant de pensée qui propose des méthodes nouvelles de travail et d'organisation pour maîtriser la qualité des produits dans les organismes industriels. La vision de l'entreprise était alors fondée sur l'organisation scientifique du travail, basée notamment sur un contrôle des produits et des services, confié à des services distincts de ceux qui produisent. C'est ainsi que sont nés les services qualité qui constataient a posteriori la conformité des produits livrés.

Dans les années 40, la seconde guerre mondiale va jouer un rôle de catalyseur considérable pour favoriser la propagation de ces principes dans toute l'industrie américaine d'abord puis dans tout l'Occident.

#### Les années 1950 à 1970

Le deuxième fait marquant se situe au Japon où la qualité va être un paramètre essentiel dans la reconstruction de l'industrie japonaise. La notion de qualité sera introduite sous l'impulsion d'experts américains chargés d'aider l'industrie japonaise. Cette approche nouvelle trouvera d'ailleurs un écho remarquable

auprès des industriels nippons. C'est le professeur Ishikawa, "père des cercles de qualité", qui, allant plus loin dans ce système de pensée, sera à l'origine des principes fondateurs de la qualité totale.

#### Les années 1970 à 1990

La crise industrielle en Occident ainsi que la menace constituée par l'arrivée massive des produits japonais dans des domaines stratégiques (notamment l'automobile) amènent les grands groupes industriels occidentaux à s'engager à leur tour dans des démarches de qualité totale. Ce mouvement prend de l'ampleur dans les années 80 qui voient de nombreuses entreprises de biens et de services s'engager dans cette voie, selon des démarches favorisant la participation et la mobilisation des personnels.

#### Les années 1990

Le concept de qualité a continué à évoluer dans les grands pays industriels. L'intégration des principes de la qualité totale aboutit à des aménagements de l'organisation du travail très novateurs (création de groupes responsables, d'unités autonomes). La qualité s'inscrit maintenant plus profondément dans le fonctionnement de nos sociétés et on peut constater une forte accélération de ce phénomène au cours de cette deuxième moitié des années 90.

Après s'être d'abord appliquée dans le monde de la production, la qualité a maintenant pénétré les entreprises de services et s'est développée dans de nombreux secteurs privés ou parapublics (transport, hôtellerie, restauration, télécommunications, etc.).

### 1-2-2 - Les démarches qualité au M.E.L.T.T.

Si nous sommes tous persuadés que notre ministère n'a pas attendu 1995 pour se préoccuper de la qualité de ses prestations, il n'en demeure pas moins que l'introduction des démarches qualité a pris un essor important depuis la création de la Délégation à la qualité. Sa première action fut de définir les principes de la qualité dans notre ministère, les modalités de leur mise en œuvre et les domaines prioritaires d'application, arrêtés après débat avec les administrations centrales et communiqués à

l'ensemble des services. Il convient d'ailleurs de remarquer la cohérence de ces orientations avec celles prioritaires définies par le "livre bleu" issu du grand débat.

Si l'on recense les domaines où des démarches qualité sont engagées, on constate que quasiment aucun n'y échappe. Le réseau technique a développé des démarches qualité depuis plus de dix ans. Dans le domaine routier, des démarches sont engagées dans la conduite des grands projets. Dans l'entretien routier, ce sont les démarches engagées dans les parcs. D'autres concernent les subdivisions (cf. circulaire Dequade de la direction des routes). Dans le domaine du bâtiment, on peut citer les clubs qualité et construction ainsi que la démarche concernant les constructions publiques. De nombreux services déconcentrés conduisent actuellement des démarches dans des domaines les plus variés.

Ces exemples ponctuels concernent des processus bien circonscrits, a priori bien adaptés à des démarches qualité essentiellement parce qu'ils se prêtent aisément aux contrôles rationnels par la mesure physique de caractéristiques techniques clairement identifiables. Avec la création de la Délégation à la qualité, la démarche engagée dans le ministère relève plutôt du management du système tout entier par celui des différents services qui le composent. Cette démarche trouve plus certainement sa source historique dans l'approche engagée avec l'expérience des "cercles de qualité", qu'elle n'est le prolongement ou la généralisation des différentes actions ponctuelles observées dans certains services aux activités ciblées, dont des exemples ont été donnés ci-dessus.

### 1-3 - Les problématiques induites

Si les enjeux et les objectifs des démarches qualité dans les entreprises apparaissent clairs, c'est sans doute en partie que leur origine ancienne a permis un avancement de la réflexion justifiant aujourd'hui d'une certaine maturité. La transposition de ces démarches à l'administration, plus récente au moins dans son affichage explicite, pose de nombreuses questions qu'il convient de ne pas éluder.

#### 1-3-1 - Les bénéficiaires

L'analyse sémantique qui a précédé le choix du mot bénéficiaire par le M.E.L.T.T. illustre la difficulté pour une administration d'unifier le concept naturel de client pour l'entreprise. Certes, le glossaire du M.E.L.T.T. indique que ce terme générique désigne "celui pour qui est produit une prestation ou un service", c'est-à-dire aussi bien le commanditaire, l'utilisateur, le payeur, le partenaire, le citoyen, le professionnel, le particulier, l'élu, ..., personne physique ou morale, en relation directe avec l'administration ou non. Les mots ne sont pas neutres : nommer l'interlocuteur, c'est caractériser la nature de la relation suivant des modèles qui peuvent modifier les rapports entre l'agent et son interlocuteur. En ce sens, le terme de bénéficiaire apporte une connotation positive du type gagnant/gagnant préférable au concept précédent d'usager, pourtant largement développé dans la littérature managériale administrative de ces dernières années. Il est vrai que les contacts directs, en face à face, entre agents de l'équipement et la population restent peu fréquents.

#### Le choix des bénéficiaires

Cette définition très générale du bénéficiaire proposée par le M.E.L.T.T. tente de traduire la multitude de ses interlocuteurs potentiels. Ceux-ci sont très certainement tous identifiables : de l'usager à l'Etat, en passant par l'entreprise, la collectivité territoriale, ... ils sont tous incarnés : individu-citoyen, chef d'entreprise, élu local ou national... Ils correspondent à différentes natures de pouvoir (politique, économique, social). Ils s'inscrivent à différents niveaux de pouvoir dans l'organisation démocratique de la société. Dans une approche tournée vers les bénéficiaires, il revient bien à l'agent public de choisir tous ceux qui doivent exprimer leurs attentes et besoins concernant le résultat d'un processus de production administrative. S'inscrire dans le cadre d'une démarche qualité n'enlève rien à la complexité du choix, directement liée à celle des relations entre les différents acteurs de notre société et des influences qu'ils peuvent exercer sur l'action dans le domaine public.

Les méthodes statistiques d'études des opinions sont aujourd'hui bien connues ; la fiabilité de leurs résultats également comme l'a si bien montré la période précédant les dernières élections présidentielles. Le biais apparemment rationnel introduit par l'échantillonnage conduit inéluctablement à une imprécision dont l'amplitude confine parfois, voire souvent, à l'erreur grossière. La Délégation à la qualité conseille de pratiquer le choix sur la base des priorités (lesquelles ?) et de différents critères qualitatifs définis à partir de la connaissance locale et des prestations dont on cherche à améliorer la qualité. Très abstraite, l'approche porte en elle un risque de confusion des niveaux de bénéficiaires, donc de pouvoirs. Un biais dans le choix n'est jamais sans conséquence, quand il peut induire par exemple l'affrontement entre les expressions contradictoires des citoyens électeurs et de leur représentant élu démocratiquement.

#### L'écoute des bénéficiaires

Pourtant, l'écoute des bénéficiaires est largement développée par la Délégation à la qualité du M.E.L.T.T. comme élément clé de la démarche qualité. Elle est bien évidemment de nature à modifier sensiblement l'approche du service rendu. S'il est clair qu'il y a certainement beaucoup à apprendre et à gagner dans un processus de production orienté par l'écoute des bénéficiaires, inévitablement, pour tout ce qui concerne le domaine public, l'écoute se traduira par une demande floue, multiforme, agitée d'intérêts contradictoires.

L'écoute n'est d'ailleurs que de peu d'utilité si l'on n'entend pas. L'absence de critères objectifs dans le choix des interlocuteurs peut conduire à ne plus entendre que ceux qui parlent le plus fort. Le résultat de la démarche sera biaisé, tant il est vrai que l'intelligibilité des besoins et des attentes est inversement proportionnelle au nombre de personnes qui s'expriment. Partant, la démarche paraît s'inscrire en contradiction sensible avec l'intérêt général, dont on ne peut nier qu'il est muet par essence.

En outre, l'agent de l'Etat, mis en situation d'écouter les bénéficiaires, doit avoir conscience du biais introduit par sa propre per-

ception de bénéficiaire. La forme d'impartialité que l'on attend de lui est en pratique difficile à assurer. En effet, à la faculté de comprendre les problèmes des bénéficiaires (l'agent de l'Etat pratiquant le cyclotourisme aura une perception précise des problèmes de cohabitation véhicule-cycliste dans un projet de viabilité urbaine, plus délicats à appréhender par un néophyte), le fonctionnaire devra allier une faculté de ne pas se confondre avec les bénéficiaires (plus malaisée à développer dans le cas de notre cyclotouriste).

#### Les arbitrages

Pour des missions de service public, la qualité ne peut être basée que sur un compromis entre la satisfaction d'attentes et de besoins, et les conséquences induites dont certaines peuvent être négatives : toute médaille a son revers ! Les processus de choix des bénéficiaires puis d'écoute des besoins et des attentes débouchent sur la nécessité d'arbitrages, avec deux questions fondamentales : Comment arbitrer ? Qui arbitre, sachant que cette fonction est de moins en moins assurée par des représentants de l'Etat ?

Le processus peut ainsi déboucher sur des choix opaques ou comportant une prédominance exagérée accordée à certains paramètres, donc privilégiant certains bénéficiaires. Quelle pondération des différentes expressions recueillies des attentes et besoins est-on en fait réellement capable de définir et d'appliquer ? Une démarche qualité doit comporter une procédure d'arbitrage clairement définie, dans ses règles, ses acteurs et ses modalités, en suivant l'exemple de la concertation préconisée pour les projets d'aménagements structurants. L'organisation de la société basée sur le principe de la représentation démocratique a permis progressivement d'établir des procédures d'arbitrage dans les processus de production publique. Le technicien fonctionnaire, proprement dit technocrate, même si le terme, largement galvaudé, a pris une connotation péjorative, est bien en charge de préparer les arbitrages en élaborant les quelques scénarios possibles sur la base des nombreux critères techniques influents.

La volonté de prendre en compte les expressions inévitablement contradictoires (a-t-on déjà vu un représentant du peuple élu avec 100 % des suffrages, du moins en France ?) des besoins des citoyens et des attentes des élus, induit la perversion des procédures d'arbitrage instaurées par l'organisation de la société. En fait, le management d'un service public par la démarche qualité conduit à une impasse car il s'appuie largement sur une organisation en démocratie directe de la société (chaque citoyen exprime son avis individuel qui doit être pris en compte) et veut être applicable dans le cadre d'une organisation en démocratie de représentation (les élus sont en charge de porter l'avis de leurs mandants).

#### La communication, l'évaluation

Les choix, les arbitrages sont à expliquer à l'ensemble des bénéficiaires ; les fonctionnaires sont d'ailleurs fréquemment associés à des actions de communication externe. Aujourd'hui cette communication existe, qui vise à exposer les justifications des choix retenus pour faire admettre et partager le projet, faciliter l'opération en phase travaux. Dans une démarche où le bénéficiaire a pu avoir le sentiment que ses besoins et attentes ne pouvaient être que satisfaits puisqu'il les avait exprimés à qui de droit, quelle politique de communication adopter sur le résultat obtenu, surtout quand il est de nature à décevoir le bénéficiaire interrogé ? On touche bien ici un des points sensibles de l'application d'une démarche qualité dans les processus de production des services publics. L'administration ne pourra jamais, face aux citoyens, prendre une position identique à celle des entreprises face à leurs clients. L'entreprise est par définition disponible pour satisfaire l'attente des clients, même si le résultat est techniquement inapte, du moment qu'elle en tire un profit financier. L'administration n'a pas de légitimité d'existence dans cette logique-là. Elle reste par essence tenue de fournir pour l'ensemble de la communauté des produits dont la durabilité n'a d'égal que l'éphémère d'un produit commercial à la mode. La communication de l'administration sur ses

productions ne peut donc que s'entendre dans un cadre de bonne intelligence entre le fournisseur et son bénéficiaire. Il s'agit d'une relation entre individus responsables, dans un cadre "parent-parent" et non "parent-enfant" ou "enfant-enfant" pour reprendre les modèles imagés des théories de la communication.

De plus, comment mesurer la satisfaction des bénéficiaires, en particulier les personnes morales ? Quelques outils d'analyse existent. Dans le champ des projets d'aménagement, ils sont actuellement loin d'être pertinents pour l'ensemble des bénéficiaires et prennent peu en compte la dynamique sur le long terme introduite par le projet ou l'équipement réalisé. De plus, les évaluations sont conduites par des personnes qui souvent s'ignorent : après réalisation d'une autoroute, le spécialiste routier s'intéressera aux données concernant le trafic, l'éthologiste aux modifications des comportements animaux, l'économiste aux conséquences induites sur le tissu économique régional ou national. En fait, cette problématique s'inscrit dans celle plus globale de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'un domaine d'intervention des administrations encore bien peu développé, malgré les nombreuses bonnes intentions dont il fait l'objet dans les discours. Au delà des incantations verbales, il mérite très certainement un approfondissement passant par un effort de recherche fondamentale et appliquée, pour aboutir à une plus grande diversité d'outils opérationnels pertinents.

Globalement, la communication et l'évaluation renvoient aux questions précédentes sur l'écoute des bénéficiaires et aux modalités d'arbitrage dans une dynamique applicable au projet initial mais également en tant qu'apprentissage pour les projets futurs.

#### 1-3-2 - La recherche de la perfection

"Il y a une passion si dévorante qu'elle ne peut se décrire. Elle mange qui la contemple. Tous ceux qui s'en sont pris à elle s'y sont pris. On frémit de la nommer : c'est le goût de l'absolu... Les formes cliniques de ce mal sont innombrables, ou trop nom-

breuses pour qu'on se mette à les dénombrer... Pourtant, si divers que soient les déguisements du mal, il peut se dépister à un symptôme commun à toutes les formes, fût-ce aux plus alternantes. Ce symptôme est une incapacité totale pour le sujet d'être heureux... De ce qui ferait son bonheur, il existe toujours davantage. Il détruit par une rage tournée sur elle-même ce qui serait son contentement. Il est dépourvu de la plus légère aptitude au bonheur. J'ajouterai qu'il se complait dans ce qui le consume. Qu'il confonde sa disgrâce avec je ne sais quelle idée de la dignité, de la grandeur, de la morale, suivant le tour de son esprit, son éducation, les mœurs de son milieu. Que le goût de l'absolu en un mot ne va pas sans le vertige de l'absolu ...” (Louis Aragon - Aurélien).

La créativité, l'initiative, l'innovation

Une des caractéristiques essentielles distinguant la démarche qualité des pratiques traditionnelles est l'amélioration continue qui s'ajoute à l'innovation et concerne l'ensemble des personnels. Il s'agit d'utiliser au plus juste les moyens disponibles en évitant les gaspillages. Mais, il s'agit surtout de maîtriser les processus en élargissant le champ de l'assurance qualité aux processus de management, de gestion et de contrôle internes.

Dès lors, comment concilier les aspirations légitimes des individus à l'initiative et à la créativité avec un processus de production figé par sa formalisation ? Peut-on si aisément passer d'une production artisanale, à façon, sur mesure, à une production de type industriel, prêt à porter ? La satisfaction ne vient-elle pas à la fois de créer et de réaliser ? “Allez au diable avec le tout-fait, nous voulons du semi-fini ; ici règne l'expérimentation pas la routine en col dur ; ici annoncez vos désirs à cor et à cri, c'est la vie qui régale” (H. Volker Braun).

Il s'agirait plus d'être un technicien du management, avec une panoplie complète d'outils et de contrôles, qu'un concepteur travaillant à la fois sur le “Pourquoi ?” et le “Comment ?”. Il est vrai que la batterie d'outils est impressionnante, propice à satisfaire la sensibilité de l'ingénieur mécanicien

du management. Mais, il n'est pas moins vrai que l'on se rapproche ainsi de la recherche d'une fongibilité homme-machine, rendue possible par le développement de l'informatique et des systèmes associés, qui ne peut véritablement fonctionner qu'à partir de processus clairement définis, laissant peu de prise à l'improvisation et indépendants de la qualité des relations entre les agents. Un des objectifs d'une démarche qualité pourrait ainsi être une étape de transition dans la perspective d'une automatisation complète de processus de production, hors de portée des machines actuelles.

Par exemple, est-il aberrant de concevoir un système totalement automatisé d'instruction des autorisations d'occupation des sols, à partir d'un système d'information géographique et d'un codage normalisé des plans des constructions projetées ? Dans ce même domaine, n'avons-nous pas déjà les moyens technologiques pour contrôler a posteriori de manière automatique les constructions sans autorisation ou édifiées en infraction ? Pour une grande partie de leurs métiers, par leurs compétences, les I.T.P.E. semblent se situer dans l'immédiat hors du champ de cette fongibilité, comme nous nous attacherons à le montrer plus loin dans notre réflexion. Ils auront, en revanche, à gérer une transformation profonde des métiers de leurs équipes et ses conséquences sur le management interne.

La compétence

La compétence résulte d'un processus dynamique entre capacités intrinsèques de la personne (notamment la capacité à apprendre), la formation initiale et continue, et l'apprentissage quotidien dans l'équipe ou au contact des clients-bénéficiaires. Dès lors, comment créer de la compétence dans le cadre de procédures écrites d'une démarche qualité ?

On peut certes apprendre à appliquer au mieux les procédures, mais de nombreux exemples montrent que rapidement la procédure en elle-même prend le pas sur le sens, l'objectif poursuivi. Pour prendre l'exemple du musicien, une bonne connaissance de l'instrument de musique n'est pas le gage de la compréhension de la

mélodie, a fortiori de la composition de la mélodie.

Le risque est fort d'axer la compétence sur l'apprentissage de techniques répétitives et normées, sans connaissance des objectifs poursuivis et de la logique d'ensemble de la production réalisée, d'autant que l'usure du temps a des effets significatifs. En effet, la démarche qualité comporte deux phases essentielles :

- la première, de courte durée, mobilise des ressources et une énergie importantes, puisqu'il s'agit de définir et de normer un processus ; cette phase, particulièrement riche, mobilise et crée de la compétence ;
- la deuxième, qui s'inscrit dans la durée, consiste à appliquer ce qui est écrit, et à l'amender en tirant les leçons de l'expérience pour consolider et améliorer le processus ; elle est propice à la routine et à l'habitude, donc à la perte progressive de compétence.

La motivation

La recherche continue de progrès ou d'améliorations est également source de motivation pour les individus. A contrario, les innombrables projets ou démarches de modernisation comportant un grand écart entre ambitions et réalités font prendre conscience que le rêve est sans doute une manière de masquer la faiblesse des retours pour l'ensemble des individus, en particulier sur le plan salarial. En outre, la vision mécaniste de la démarche qualité peut faire obstacle à l'objectif de “réalisation de soi” qui motive encore de nombreux I.T.P.E., conscients d'être pénalisés sur le plan financier, mais bénéficiant d'une réelle marge de manœuvre dans la configuration de leur poste de travail. Comme Aragon, ne faut-il pas prendre garde à cet horizon vers lequel on progresse sans jamais l'atteindre, à cet idéal qui porte en lui le germe du découragement, de la démobilité, de la déprime ?

1-3-3 - Une démarche qui n'affiche pas clairement ses objectifs

La démarche qualité privilégie l'action. En privilégiant l'action, elle se centre sur la question du “Comment ?” au détriment du “Pourquoi ?”. On admet que le

changement est une question de méthodes, de techniques, d'outils, sans évoquer la réflexion critique nécessaire au progrès de la pensée et de l'action. Le refus de prendre objectivement en compte la complexité et les contradictions existantes caractérise également les démarches de modernisation lancées jusqu'à présent, la démarche qualité ne faisant pas vraiment exception. Trois raisons principales nous paraissent ainsi avoir motivé l'introduction de la démarche qualité dans le M.E.L.T.T.

#### Le retour au professionnalisme

Le travail important effectué depuis dix ans pour changer le management des hommes a parfois occulté le professionnalisme et la rigueur nécessaire dans notre production. Une formalisation souple, l'évolution progressive vers le travail en équipe, la contractualisation sont des effets positifs pour tous les agents de l'Etat. De plus, les outils de management par la qualité correspondent principalement aux pratiques du management participatif, donc une vraie continuité s'opère dans ce domaine en réponse à une demande externe plus exigeante sur le plan qualitatif.

#### La conception libérale du service public

Des faits, nombreux, montrent un désengagement de l'Etat et un infléchissement du M.E.L.T.T. vers une conception libérale des missions de service public.

Il s'agit notamment de :

- modifier le cadre juridique des interventions, ce qui renvoie par exemple au débat actuel sur la transformation du réseau technique,
- faire fructifier dans les esprits, en particulier dans ceux des hauts fonctionnaires, les premiers ballons d'essai de modifications plus radicales pensées par le commissariat à la réforme de l'Etat,
- insuffler des principes de management de plus en plus comparables à ceux du secteur privé, au lieu de favoriser une vraie recherche apte à proposer un management spécifique au secteur public,
- améliorer la productivité en permanence, mais surtout sans en parler, par des réductions conti-

nues d'effectifs et de moyens de fonctionnement. Soulignons d'ailleurs le caractère novateur de cette démarche, puisque le secteur privé, s'il sait organiser des réductions massives de personnel, met au moins les moyens nécessaires au fonctionnement de ceux qui restent.

Cette conception libérale procède fondamentalement d'un dogme selon lequel l'entreprise constitue désormais le modèle surdémentinant à partir duquel la société toute entière doit être refaçonnée. Un grand patron indiquait : "L'Europe a choisi la loi, la pensée chrétienne occidentale a consacré l'unité et la spiritualité de l'individu, la civilisation européenne a produit le citoyen avec un sens de l'initiative et de la responsabilité. La culture est le ciment de l'Europe. Nous devons défendre et développer ces valeurs, et les mieux placées pour le faire, ce sont les entreprises". Les entreprises seraient ainsi les seules forces vives de la société : "L'entreprise est citoyenne et se doit d'intervenir comme telle". La modernisation de l'Etat et du service public devrait s'effectuer selon la même logique de compétitivité et le même mode de management que ceux des entreprises : "Les services publics, c'est notre logistique. Ce sont les Etats compétitifs qui feront les nations compétitives et donc pour une large part les entreprises compétitives". Est-ce réellement la finalité première de l'Etat que de favoriser ainsi la compétitivité partout ? N'est-ce pas plutôt le résultat d'une perversion des objectifs, quand on perd de vue le "Pourquoi ?" ("Liberté, Egalité, Fraternité") au profit d'une partie réduite du "Comment ?" (atteindre la compétitivité) ?

Dans cet esprit, la démarche qualité peut poursuivre deux objectifs :

- préparer activement les réformes profondes de structures, visant à réduire de manière très significative le format du M.E.L.T.T. A l'image d'exemples récents dans d'autres administrations ou entreprises du secteur public, la stratégie est à double détente :
  - morceler, isoler les parties les plus fragiles au gré des opportunités (Météo-France, réseau technique, partage des D.D.E.),

- agir progressivement et continûment sur le "noyau dur", pour une préparation sans rupture à des évolutions importantes. Le conditionnement actuel par la rarefaction progressive des moyens poursuit indéniablement ce but,

- mettre en place une stratégie défensive, visant à montrer que la performance du secteur public est comparable à celle du secteur privé, et que les agents du M.E.L.T.T. sont prêts à relever ce défi.

Le M.E.L.T.T. est traversé par ces deux courants qui peuvent trouver dans la démarche qualité matière à faire cause commune, mais qui s'opposent de manière fondamentale sur les objectifs poursuivis.

#### La recherche d'économies

Depuis 1983, tous les gouvernements successifs ont repris la même politique de réduction des moyens, avec une ampleur variable suivant les années, mais avec une efficacité réelle, puisque le M.E.L.T.T. a perdu plus de 10 % de ses effectifs sur cette période. Plus récemment, cette réduction d'effectifs s'est combinée avec une réduction importante des moyens de fonctionnement, qui sont supportés intégralement par les services déconcentrés depuis la clarification des financements par les départements. Cette accentuation de l'effort est une conséquence de la politique libérale évoquée précédemment, même si la volonté de faire maigrir l'Etat est une tendance lourde, hors des clivages politiques, et électoralement rentable, puisque populaire ("Les services publics sont vos impôts !").

Une question fondamentale demeure : l'Etat, pour lui-même, ne pouvant pas raisonner qu'en termes économiques, la réduction des effectifs ou des moyens ne remet-elle pas en question le service public lui-même ? Autrement dit, quelle aurait pu être la plus-value des 10.000 personnes non embauchées par l'Etat dans les domaines d'activité du Ministère ? Cette question revient également à traiter de la pertinence des missions actuelles par rapport aux besoins de la nation, mais aussi du coût de ces personnes actuellement au chômage pour la communauté toute entière, coût certes

financier, mais surtout coûts psychologique, éthique, social, politique. On retombe ici dans la problématique de l'évaluation des politiques publiques, pour laquelle les outils efficaces et pertinents font cruellement défaut au point de masquer, faute d'une traduction rationnelle reconnue, l'effet pervers de certaines décisions dont le fondement paraît en effet purement comptable. Les démarches qualité ne sauraient s'arrêter à la porte des cabinets ministériels pour ne concerner ainsi que les grandes masses des administrations comme un prétexte à plus de productivité, donc à la justification superficielle d'économies rendues indispensables au nom de choix politiques aux conséquences discutables.

## 2- La lumière des expériences

### 2-1 - Les démarches qualité dans le secteur privé

#### 2-1-1 - Des objectifs essentiellement économiques

Par le passé, la notion de qualité n'incluait nullement l'approche temporelle de la production. Dans une société essentiellement artisanale, "l'amour du travail bien fait" constituait un gage de qualité. Qu'importe, ou presque, le temps passé, du moment que le résultat est jugé satisfaisant par l'artisan. Implicitement, le client disposait des capacités pour juger de la qualité technique du résultat.

La complexification des technologies, induisant clairement leur moins grande maîtrise par l'utilisateur final, la multiplication des intervenants dans le processus de production d'un seul produit, ainsi que, peut-être, une manifestation plus affirmée de son mécontentement par le client face aux points de non-qualité qu'il constate, a très certainement favorisé l'émergence des démarches qualité. Mais, dans la société post-industrielle, les raisons fondamentales du développement des démarches qualité résident bien pour les entreprises dans la nécessité d'augmenter la productivité.

Face à la perte d'efficacité des approches managériales traditionnelles de l'ère industrielle, la démarche qualité totale fait partie de celles les plus prônées. Elle tente, comme nous l'avons évoqué plus haut, de proposer une voie de management pour surmonter cette apparente contradiction qui consiste à faire mieux, voire plus, avec moins de ressources. Il ne s'agit plus de se contenter de maîtriser les performances techniques des produits résultant de l'activité, aspects de la qualité qui d'ailleurs sont normalement incontournables dans de nombreux domaines de production, il faut aussi s'intéresser au respect de l'environnement de production et à la maîtrise drastique des performances économiques. Dans ce cadre, l'entreprise pourra optimiser l'utilisation de ses ressources, humaines et matérielles, avérées ou potentielles, pour garantir durablement sa prospérité. Partant, il s'agira bien de satisfaire les clients, garants de la ressource financière de l'entreprise, mais aussi les partenaires de celle-ci, tout particulièrement son réseau de commercialisation, vecteur majeur de l'image des produits de l'entreprise.

La démarche qualité totale prône également la satisfaction des salariés, faisant de la ressource humaine un facteur majeur de sa pérennité. Il ne s'agit pas là de l'expression d'une philanthropie renouvelée, mais bien d'un calcul bien pensé, prenant les contours d'un paternalisme cynique qui n'échappera à personne. Car c'est surtout sa compétitivité que l'entreprise défendra en s'appuyant sur un management de la qualité. La recherche et la correction des dysfonctionnements, l'optimisation des processus de production pour les réduire à ce qui est strictement nécessaire pour satisfaire les besoins du marché, constituent des sources d'économies jugées substantielles, qui peuvent permettre de réduire les coûts et, partant, les prix.

De plus, dans un monde où la concurrence s'exacerbe, les arguments permettant une discrimination positive des produits ne sont plus si nombreux qu'il faille négliger l'approche qualité. A l'heure de la guerre économique mondialisée où les coûts de production présentent des disparités, en particulier

géopolitiques, si souvent invoquées pour justifier de mesures socialement discutables, l'affichage d'une maîtrise totale de la qualité des produits peut s'avérer déterminante pour conserver ou accroître ses parts de marché. Si, dans certains domaines, il ne sera plus que le seul moyen de différencier les produits tant les écarts de performances techniques ont tendance à se réduire (qu'est-ce qui ressemble plus à un béton armé qu'un autre béton armé ?), dans d'autres (comme ceux de la consommation grand public), il peut permettre de masquer des écarts substantiels de performances techniques sur des produits ayant les mêmes fonctionnalités affichées (comme nous le montre d'ailleurs les résultats des essais réalisés par les instituts de la consommation).

Même si d'aucuns attirent l'attention sur le fait que l'entreprise devra également tenir compte de son environnement social pour maintenir sa prospérité, tout particulièrement en sachant afficher qu'elle participe activement au maintien de l'emploi, les critères économiques restent surdéterminants pour justifier d'un management par démarches qualité. Elle doit rester profitable et même développer son potentiel de profitabilité pour satisfaire ses actionnaires. En les fidélisant, elle se protège de l'incertitude créée par des mouvements spéculatifs à son encontre.

#### 2-1-2 - Les moyens mis en œuvre

Pour atteindre ces objectifs, le management de la production par la démarche qualité traquera sans merci les sources internes de gaspillage. Il s'agit d'éliminer tout ce qui ne contribue pas de façon directe ou indirecte à la satisfaction du client, ou qui n'ajoute pour lui aucune valeur à un produit ou un service. Au-delà des loupés techniques sur le produit, tout ce qui est source d'économie sera recherché, du temps de stockage excessif des matières premières ou des produits à vendre, au sous-emploi quantitatif comme qualitatif des salariés. L'entreprise ne reculera pas si nécessaire devant les réorganisations profondes.

Le contrôle de fonctionnement sera basé essentiellement sur la quantification. La mesure quand elle est faisable et représentative

permet d'appréhender objectivement l'état des processus. Ses résultats stigmatisent évidemment les dysfonctionnements. Mais elle est aussi considérée par les managers comme un outil formidable de stimulation des opérateurs qui se jugent par rapport aux autres, plus que par rapport à une référence absolue. Enfin, elle doit permettre à l'entreprise de se comparer objectivement à ses concurrents sur le marché. La mesure est ainsi magnifiée dans une approche par démarche qualité totale comme un moyen de progrès permanent de la productivité.

En externe, la certification constitue un argument de vente de plus en plus déterminant. Pour le produit, le port de la marque N.F., et, bientôt, celui de la marque C.E.N., constituent des garanties, en passe de devenir surdéterminantes pour le client avec leur généralisation. Déjà, pour les organismes, la certification concernant l'assurance qualité devient un critère de choix. La préférence se porte bien entendu sur le plus haut niveau, la certification I.S.O. 9001, I.S.O. 9002 ou I.S.O. 9003.

### 2-1-3 - Quelques conséquences perceptibles

Pour les organismes...

Toutefois, le développement de la certification des produits est générateur d'exclusion pour les entreprises. L'obtention du label est très consommatrice de ressources (prix des audits; coût de la préparation en terme de réformes des processus). En matière d'assurance qualité, l'existence de labels intermédiaires de plus en plus nombreux n'enlève rien au prestige recherché de la certification I.S.O. 9000. Les petites structures qui ne peuvent supporter les coûts induits par de telles démarches seront inéluctablement laminées. Dans une moindre mesure peut-être, la certification des produits est très coûteuse. Si elle peut être un argument de vente déterminant (le client choisissant le mieux-disant), elle induit souvent un renchérissement des produits. De plus, elle ne dispense aucunement de leurs contrôles par l'acheteur. Tout au plus, elle permet d'en limiter le nombre et, par là-même, de réaliser de substantielles économies, puisqu'à l'instar des essais permettant de mesurer les caractéristiques des

produits sur lesquelles est basée la certification, les procédures de contrôle de leur utilisation sont ou seront normalisées rapidement.

Pour les personnels ...

L'instauration d'un débat au sein de l'entreprise autour d'un thème qui, par essence, ne peut que générer du consensus compte tenu du sens propre du terme, permet de focaliser les énergies sur une façade et déployer de l'idéologie de management dont les applications pourraient ne pas être acceptées. Qui finalement pourra affirmer haut et fort qu'il est contre une démarche qualité, sans craindre pour sa notoriété, sa crédibilité, son image auprès de la hiérarchie comme auprès de ses collègues de travail ? La contestation, voire l'opposition, ne pourra se développer qu'après être rentrée dans le jeu pour examiner le contenu exact masqué par le vocable, et déceler éventuellement les côtés pervers ou dangereux que la démarche peut receler.

Comment refuser ce constat quand on observe la méthode utilisée à la S.N.C.F. après les conflits de la fin de l'année 1995, pour tenter de refonder l'unité de l'entreprise. Par son questionnaire à la clientèle, dont il n'a échappé à personne que sa pertinence laissait à désirer (comment, en effet, le client peut-il choisir entre la propreté de sa gare et le fait que les trains arrivent à l'heure ou que billets et réservations soient disponibles en temps réel, pour un départ immédiat ?), la direction de la S.N.C.F. a certes cherché à amoindrir l'effet négatif des grèves sur les usagers, mais également à recentrer le débat vers le service, en l'occurrence public, pour tenter de dégager des objectifs consensuels au sein des personnels, et de masquer ainsi d'autres problématiques tout aussi actuelles et non moins critiques. Les personnels, on le voit aujourd'hui, ne se sont pas trompés de débat, qui attirent l'attention sur la partition en vue, porteuse en germe des volontés bruxelloises fondées sur les bienfaits incommensurables de la concurrence.

Un autre exemple récent ne peut être évité, tant il est symptomatique des choix sociaux forts qui peuvent être justifiés par une démarche qualité. La presse a en effet récemment évoqué les décisions prises par I.B.M. concernant l'organisation du

travail dans son usine de Corbeil. Pour tourner 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, cinq équipes fonctionnaient à raison d'une le matin, une l'après-midi, une la nuit et deux durant le week-end. Sous couvert d'un déficit de qualité dans la production réalisée par les équipes de fin de semaine, les cinq équipes devront désormais travailler alternativement le matin, l'après-midi et la nuit, dans un cycle de cinq semaines. Ce choix, reçu comme une régression sociale, a donné lieu à conflit. La solution n'a certes pas été trouvée dans un maintien de l'ancienne organisation en cherchant les causes des non-qualités constatées dans la production du week-end, mais bien dans des compensations financières jugées bien maigres par les salariés, et sous la menace de la réduction des effectifs pour maintenir la compétitivité. On le voit clairement : la qualité peut être un masque à d'autres enjeux, fondamentalement économiques et financiers. Elle est le prétexte pour imposer une coercition apparemment douce, mais efficace pour atteindre des objectifs aux conséquences sociales souvent sévères.

D'ailleurs, l'ampleur des moyens de quantification mis en œuvre pour évaluer la qualité constitue également une illustration forte de la coercition que génère un management par la qualité. Pour caractériser objectivement l'ensemble des critères concourant à la qualité, tous les paramètres mesurables doivent être maîtrisés. Intervenant partout dans les processus de production, ils deviennent également les témoins de l'efficacité du travail des salariés. Partout des chiens de garde, automatiques car outre qu'il coûte trop cher l'homme peut avoir une défaillance, doivent permettre de suivre l'élaboration du produit pour que l'histoire de sa production soit connue. Partant, chaque acte humain intervenant dans cette histoire est connu, répertorié, dans toute ses composantes, même celle temporelle, permettant d'estimer objectivement le rendement de l'homme, assimilé clairement à une machine. Aucun temps de respiration dans ses périodes de travail ne pourra échapper à la surveillance de la qualité. Chaque salarié qui pouvait prétendre légitimement à une opacité de son moi le plus intime se

sentira entièrement transparent dans tous ses actes, mêmes les plus personnels. Dans ce cadre, la composante traçabilité de l'histoire de la production, fondamentale pour la qualité du résultat, instaure une forme de totalitarisme, rendu possible par le progrès technologique autorisant l'automatisation de la mesure systématique.

## 2.2. - Les démarches qualité dans le M.E.L.T.T.

### 2-2-1 - En guise d'état des lieux

Faire de la qualité sans le savoir...

Ce rapport de réflexion doit être l'occasion de souligner que les agents du M.E.L.T.T. et, partant, leurs services, n'ont pas attendu la création de la Délégation à la qualité pour faire de la qualité. A l'instar de M. Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, nombre d'entre nous pratiquent depuis longtemps l'écoute des bénéficiaires, avant de valider un projet d'aménagement, une commande, un résultat d'étude par rapport à la commande. On peut admettre que le réflexe est largement suscité par la réglementation pour un certain nombre de procédures. Il existe naturellement, professionnellement dans de nombreux autres cas.

Partant, dans la trilogie de base définissant la qualité (performances techniques, coût, délai), les performances techniques du résultat sont depuis longtemps au centre des préoccupations des agents de notre ministère. Des progrès restent probablement à faire dans la maîtrise des délais pour certaines procédures, même si l'histoire récente a montré des améliorations significatives. Enfin, dans le domaine des coûts, les nouvelles modalités de gestion des crédits de fonctionnement (centre de responsabilité) ont porté les prémices d'une plus grande maîtrise des deniers publics, même si le citoyen lambda ne paraît pas s'en apercevoir malgré les efforts de communication entrepris.

Un petit mot sur les "cercles de qualité"

Rappelons au détour de notre réflexion l'expérience édifiante des cercles de qualité. Initiée au début des années 80, sur la base des expé-

riences des entreprises privées japonaises, un D.D.E. dynamique et innovant en matière de management interne avait lancé, à titre expérimental, une démarche de progrès par les "cercles de qualité". Elle est intervenue alors que les approches de management organisationnel (amélioration de la qualité du résultat par amélioration de l'organisation des processus de production) s'essouffaient et que la notion de management participatif commençait à faire son apparition concrète au sein du ministère de l'équipement. L'approche par les cercles de qualité s'appuie sur l'idée directrice principale que le progrès dans la qualité du résultat ne peut être généré que par les acteurs de la production. Elle conduit à la création de groupes restreints de personnes ayant des centres d'intérêt communs (appartenance à une même unité de production ; réalisation des mêmes tâches ou des mêmes métiers dans diverses unités d'un même service), se réunissant à fréquence prédéterminée, pour lister les problèmes rencontrés et leur trouver des solutions à l'aide d'une panoplie de divers outils accompagnant le concept. Aidée à l'époque par un C.I.F.P. et un bureau privé de conseil en management, la démarche a eu un succès variable à travers les différents services du ministère.

Si l'expérience ne s'est pas réellement généralisée et, donc, n'a pas perduré, c'est certainement qu'au delà du débat qu'elle a inévitablement suscité sur l'adaptabilité de la démarche des "cercles de qualité" à la fonction publique, les agents se sont finalement montrés réticents face à une approche qui cherchait à leur faire partager la responsabilité de la qualité des productions sans contrepartie avérée ("On me propose d'être co-responsable de la qualité des résultats. Qu'est-ce que j'y gagne?"). De plus, l'expérience a agonisé progressivement, victime en particulier d'une dérive logiquement inévitable des débats au sein des cercles : les problèmes concernant les conditions de travail de chacun ont inévitablement focalisé l'intérêt des participants qui ont délaissé les véritables problèmes affectant les processus de production et donc la qualité du résultat.

A la lumière de ce bref historique synthétique, on remarquera que l'outil "cercles de qualité" avait bien comme objectif d'améliorer la qualité des résultats des productions. Cependant, par la conception même de cette démarche, on voit que l'appréciation de la qualité relevait alors du technicien compétent, à l'inverse de l'approche prônée aujourd'hui qui se base sur une conception de la qualité entièrement orientée vers celui qui reçoit le résultat : l'histoire nous livre une fois de plus un témoignage de ces mouvements extrêmes de balancier dont les hommes ont le secret !

La qualité dans le réseau des laboratoires

Dans un passé plus récent, l'évocation des démarches visant à la maîtrise de la qualité des prestations dans le réseau technique ne peut être aucunement évitée. Les années sont nombreuses qui se sont écoulées, depuis que le L.C.P.C. a initié de telles démarches, irradiant dans tout le réseau des L.R.P.C. Sur la base de la charte qualité éditée par le ministère, la politique de maîtrise de la qualité dans le réseau des laboratoires s'est logiquement concentrée sur les activités opérationnelles prépondérantes, avec comme résultat tangible l'édition des manuels qualité concernant les prestations d'études et expertises, de contrôles extérieurs et d'essais. Ces manuels sont déclinés au niveau local, dans les instructions du directeur du laboratoire, à partir desquels sont formulés, également localement, les plans qualité sectoriels. Ces derniers s'inspirent par ailleurs de plans qualité type établis au niveau national, par secteur ou catégorie d'activités. L'objectif final, des plus louables, vise à homogénéiser le niveau de qualité des prestations dans le réseau, voire à créer pour l'imposer un label L.P.C.

Au-delà de ce schéma général, il convient de souligner que le développement des documents et leur prise en compte au niveau local s'étaient largement dans le temps, traduisant bien ainsi la difficulté qu'il peut y avoir à normaliser les pratiques. Et, ce n'est pas un hasard si les documents qui ont été mis au point et appliqués le plus rapidement depuis 1991, sont ceux concernant les essais. Quand elles

n'existaient pas, les normes d'essais ont été développées rapidement, montrant un consensus de la profession sur le thème, souvent sur la base des procédures L.P.C. suffisamment reconnues, du fait, entre autres, de la forte notoriété du réseau. Partant, les procédures, figées dans leur déroulement séquentiel, laissent une part négligeable à l'influence de l'opérateur sur le résultat : la fongibilité homme-machine atteint ici un niveau ultime d'accomplissement. Par une formalisation poussée à l'extrême, le remplacement instantané des opérateurs est rendu possible. La maîtrise de la qualité des processus de production relève de contrôles pour lesquels la quantification est aisée (en particulier, étalonnage des appareillages).

Partant, les laboratoires ont pu allégrement se lancer depuis le début des années 1990 dans l'obtention des agréments C.O.F.R.A.C. (Comité français d'accréditation) section essais (anciennement R.N.E. : Réseau national d'essais). Cette accréditation constitue une sorte de certification, gage de la qualité des résultats des essais qui en dépendent. Outre qu'elle constitue pour les laboratoires un passage obligé pour devenir centre d'essais pour un organisme certificateur de produits, cette accréditation lui donne le fameux label qualité que ses partenaires, pour ne pas dire clients, recherchent, qu'ils soient Etat, collectivités territoriales, entreprises du secteur public, parapublic ou privé. Ils vivent ainsi quotidiennement depuis plusieurs années la lourdeur de la gestion des procédures dans le cadre d'une certification. Ils peuvent témoigner que, s'il semble devenir nécessaire pour garder une certaine notoriété et donc une clientèle, le label n'est en rien suffisant dans un monde où la concurrence est toujours plus acharnée. A ce titre, on peut s'interroger sur la pertinence qu'il y a pour un service extérieur du ministère à pérenniser des activités d'essais certifiés dans des secteurs où la concurrence du privé existe. Cette observation souligne à quel point les démarches qualité portent en elles le risque d'une focalisation sur le "Comment ?" au détriment du "Pourquoi?".

Concernant les prestations de contrôle extérieur, on notera que le travail avance beaucoup plus lentement, sans parler des procédures portant sur les prestations d'études d'ouvrages neufs, ni, moins encore, des prestations d'expertises pour lesquelles la normalisation des processus reste très controversée, tant l'approche méthodologique peut varier d'un dossier à l'autre, et les pratiques être logiquement différentes d'un chargé d'études à l'autre, en France et, surtout d'un Etat à l'autre au sein de l'Europe. A titre d'exemple, on retiendra que le plan qualité type des études géotechniques de tracé routier, excluant tous les aspects nécessitant des études spécifiques (points à problèmes particuliers du tracé routier) n'a vu le jour qu'en 1995. Son application reste de plus très hétérogène au sein des laboratoires régionaux, ne serait-ce que par le fait que les exigences préconisées en matière de moyens minimums en matériel comme en personnel ne peuvent être satisfaites dans le contexte actuel de nombre de services. En fait, si l'application de ce document a été amorcée, un profil plutôt bas a été adopté, en ne retenant dans certains cas que les aspects les moins exigeants en ressources du plan qualité type dans sa déclinaison au niveau local (procédures de revues de programme et de dossier). Acculé à la nécessité de produire pour équilibrer son budget, le laboratoire juge que les moyens dont il dispose sont suffisants pour mener l'étude à son terme dans des conditions de qualité satisfaisantes. Il adopte ainsi une stratégie d'évitement face aux points les plus contraignants imposés par la procédure de référence, inaccessibles dans le cadre des moyens disponibles, même si ceux-ci restent éminemment fondamentaux pour la qualité du résultat.

Cet exemple, comme d'autres, est porteur de nombreux enseignements que nous évoquerons plus loin dans le développement du rapport. Soulignons néanmoins que cela ne semble pas être un hasard si la Délégation à la qualité, intégrée à la D.P.S., s'appuie sur un réseau de correspondants recrutés, dès sa création au sein des C.E.T.E. On peut considérer en quelque sorte que le réseau technique a une nouvelle fois joué le rôle de

pionnier dans le domaine de la qualité, favorisant l'émergence d'une volonté de généralisation.

#### 2-2-2 - La délégation à la qualité

Depuis sa création en 1994, et après s'être organisée avec des correspondants dans différents C.E.T.E., la Délégation à la qualité a été particulièrement productive de documents plus particulièrement diffusés aux services extérieurs. "La qualité en revue", revue de presse périodique portant sur différents thèmes liés à la qualité, veut être un support pour l'enrichissement des actions locales par les réflexions et expériences conduites par d'autres organismes que le M.E.L.T.T., comme le précise la lettre de lancement de la Délégation à la qualité. De plus, sauf oubli ou omission involontaire de notre part, rappelons que dans l'ordre chronologique sont parus plusieurs guides concernant le management par la qualité, sous le titre générique de "Points de repères" : "Ecouter les bénéficiaires", "Communiquer dans une démarche qualité", "Développer l'implication des personnels", "Analyser et améliorer le pilotage des processus" en septembre 1995 ; "La qualité" et "Mise en œuvre d'une démarche qualité" en janvier 1996 ; "Améliorer la qualité des prestations aux collectivités locales", "Améliorer la qualité du processus de délivrance du permis de construire" et "Améliorer la qualité du traitement des réclamations" en avril 1996 ; tout récemment, enfin, "Conduire une enquête auprès des visiteurs" en juillet 1996.

Le présent rapport n'est pas le lieu pour faire un résumé exhaustif du contenu de chacun des documents produits par la Délégation à la qualité. Le lecteur s'y reportera utilement pour enrichir sa culture et se faire sa propre idée sur l'exploitabilité du contenu. Toutefois, les thèmes choisis jusqu'à présent sont symptomatiques du mouvement général concernant la qualité. Au-delà du document de base définissant la qualité et de celui très général sur la mise en œuvre d'une démarche qualité, il s'agit bien en priorité (de publica-

tion !) d'écouter les bénéficiaires, donc les clients, en particulier en enquêtant auprès des visiteurs. De plus, on notera que la démarche qualité relève bien du domaine essentiel du management (à moins que ce soit le management qui ne relève désormais de la qualité ?!) quand on cherche à communiquer dans une démarche qualité, à développer l'implication des personnels ou à améliorer le pilotage des processus. Ces thèmes généraux ainsi traités montrent bien une volonté d'agir globalement sur l'ensemble du système à l'instar de ce qui se passe dans les organismes de droit privé. En s'inspirant très largement des concepts qui y sont appliqués et expériences qui s'y déroulent, il s'agit bien d'adopter des approches analogues dans le service public. Certes, quelques publications de la Délégation à la qualité concernent des prestations plus spécifiques à notre ministère : instruction des permis de construire, prestations aux collectivités territoriales, ou des problématiques plus ciblées vers l'administration : traitement des réclamations, dont l'évocation redondante comme un des points faibles de nos services extérieurs confine parfois à l'écoeurement. Ces publications ne sont cependant pas de nature à rassurer sur l'ampleur effectivement recherchée dans l'application des démarches qualité, même si, comme le prétendent certains, elles semblent illustrer par l'exemple une volonté de limiter l'approche à des domaines particuliers d'activité qui s'y prêteraient soi-disant bien, en cherchant surtout à travailler l'image du service public auprès de ses bénéficiaires.

Par ailleurs, ces nombreux documents comme les séminaires organisés pour les équipes de direction des services déconcentrés laissent une impression de foisonnement dans l'activité de la Délégation à la qualité. Néanmoins, l'action semble se dérouler dans une espèce de brouillard, sans corne de brume ni phare balisant explicitement le chemin tant en terme d'objectifs que de moyens et de risques potentiels. Les interventions des correspondants qualité des C.E.T.E. dans les séminaires sont à cet égard exemplaires par les nombreuses interrogations des agents qu'elles ont souvent susci-

tées, portant à la fois sur le "Pourquoi ?" et le "Comment ?", en lieu et place des réponses qui étaient préférentiellement attendues. Confirmant la perception officieuse que chacun pouvait en avoir, la D.P.S. a précisé récemment qu'elle entendait les correspondants qualité dans les C.E.T.E. comme des "consultants experts sur des fonctions de diagnostic, de conseil amont et d'appui en cours de démarche dans les champs du management, du pilotage, de la gestion et de la qualité". Ils sont donc, comme tous les agents des C.E.T.E., des prestataires de services qui facturent leurs interventions (au niveau le plus élevé du barème des prix C.E.T.E. !), chargés d'épauler les services déconcentrés qui le demandent dans leurs démarches de progrès, pour les poursuivre, les relancer ou les entreprendre. Au même titre que les C.I.F.P. en matière de formation et d'analyse de la gestion des compétences des services, et des conseillers en analyse de la valeur, ces consultants experts des C.E.T.E. doivent être perçus comme une ressource externe en compétences, légitimés notamment par leur appartenance au M.F.Q. (Mouvement Français pour la Qualité), grande secte française pour la promotion du management par la qualité (par la démarche qualité totale en particulier). Le ministère inscrit cette approche dans une perspective globale, en suscitant une évolution des missions des conseillers de gestion, devenant d'ailleurs des conseillers en gestion-management. Là encore, on perçoit bien que la création de la Délégation à la qualité constituait le point de départ d'une action de large envergure en vue de réorienter l'approche du management dans les services vers les méthodes actuelles mises en application dans les organisations privées. Même si la démarche paraît plus structurée et globale, elle présente des similitudes significatives avec celle des "cercles de qualité".

#### 2-2-3 - Quelques expériences récentes et édifiantes

De nombreuses actions de progrès semblent avoir été engagées dans tous les services depuis la création de la Délégation à la qua-

lité et, surtout, la diffusion de sa doctrine par ses supports écrits. Il reste cependant encore difficile de s'en faire une idée globale satisfaisante, faute d'une communication bien claire sur leurs objectifs, leurs contenus et, surtout, sur leurs résultats. Des échos nous indiquent que les services extérieurs y ont cependant tous bien vu l'intérêt au moins financier qu'ils pouvaient en tirer en orientant des actions de progrès qui étaient nécessaires dans le sillage des grands axes tracés par l'administration centrale. Pour y voir plus clair, on devra probablement attendre "les rencontres de l'équipement" consacrées aux démarches qualité et qui sont annoncées pour la semaine qui suit celle de notre Congrès 1996. En attendant, il nous est apparu nécessaire de rapporter ici, à notre manière, quelques expériences récentes et édifiantes dont nous avons eu une connaissance plus détaillée.

#### Les parcs à l'heure de la qualité...

Dans la mesure où ils paraissent faire l'objet d'un traitement spécifique (souligné en particulier par la D.P.S.), il nous a paru opportun d'aborder en particulier les démarches qualité engagées dans les parcs départementaux. Même si nous ne sommes pas parvenus à faire une enquête exhaustive de toutes les actions, les quelques témoignages recueillis montrent qu'elles s'inscrivent dans les mêmes principes d'assurance qualité.

Les parcs, traités comme de petites entreprises, agissent clairement dans la même optique que les organismes privés. Ils s'engagent dans la démarche sur l'objectif principal premier d'établir un manuel qualité, définissant la politique de qualité, basée sur la satisfaction des performances techniques demandées par les clients, au meilleur prix et dans le respect des délais. Il s'accompagne de procédures, détaillant le "Comment ?" de chaque processus de production, élaborées par les acteurs de ces productions.

Globalement, la démarche n'en est pour l'instant qu'à l'achèvement de la phase de formalisation dont certains témoignages souli-

gnent la difficulté, surtout quand il s'agit de processus de production transversaux impliquant plusieurs équipes. Le recul n'est donc pas suffisant pour tirer des enseignements très globaux sur les conséquences de ce type d'approche dans les parcs. Toutefois, on note bien que la philosophie est identique à celle appliquée dans les entreprises privées. Si on peut aisément concevoir que, par leurs activités, très fermées et ciblées, destinées à une population plus proprement dite de clients que de bénéficiaires (leurs prestations ne sont-elles pas directement rémunérées au juste prix, depuis la mise en œuvre des dernières lois sur l'organisation territoriale de la République ?), les parcs constituent des lieux privilégiés d'une application relativement aisée de démarches ayant déjà fait leur preuve dans le secteur privé. Apparentables aux C.E.T.E., et plus particulièrement aux laboratoires régionaux avec leurs prestations d'essais, les parcs adoptent d'ailleurs une approche assez similaire, ne constituant pas en soi une innovation révolutionnaire. Même s'ils font partie de la D.D.E., on ne peut guère prétendre que les expériences qui y sont menées en matière de démarche qualité soient aisément généralisables à l'ensemble des unités de cette D.D.E., tant les activités y sont éminemment différentes.

La démarche qualité dans les prestations d'une D.D.E. pour son département...

Un conseil général, tirant des conclusions négatives sur les pratiques anciennes des services de la D.D.E., a souhaité négocier une convention avec garanties de résultat portant sur les délais, les coûts, les procédures (certification qualité), les niveaux de service relatifs aux principales activités d'entretien du réseau routier départemental. Cette convention comprend plus de 10 000 points de mesure annuels, avec une allocation de moyens liée directement à la conformité des valeurs mesurées des paramètres à celles contractualisées dans la convention.

La mise en œuvre de la convention suppose de profondes transformations dans l'exercice des

métiers, puisque la conscience professionnelle, l'initiative basées sur la compétence acquise par l'expérience, valeurs fortement encouragées jusqu'à présent et ancrées dans la culture équipement, doivent évoluer vers la satisfaction de résultats prédéfinis, en terme de performance et de délais. On retiendra, à titre d'exemple, la définition par le bénéficiaire des échéances de fauchage par secteur géographique, qui peuvent potentiellement heurter la conception que l'agent d'exploitation qui en est chargé s'en fait à partir de sa connaissance locale (spécificités de climat, de la flore, des terrains...).

Cette démarche pilote peut ne pas paraître totalement en phase avec la démarche initiée par la Délégation à la qualité, puisque la problématique d'identification et d'écoute des bénéficiaires est limitée à une négociation bipartite. Toutefois, l'organisation de la représentation démocratique veut, au moins dans l'esprit, que le conseil général, ou son délégataire technique avéré, porte auprès du prestataire les besoins de ses électeurs. En cela, le prestataire se met effectivement dans une position d'écoute des bénéficiaires, pour satisfaire à leurs attentes.

Par ailleurs, on notera les germes d'effets pervers portés par le processus de contrôle minutieux (plus de 10 000 points de mesures !!) puisqu'il permet par essence de construire un dispositif mathématique, donc supposé objectif, d'évaluation des individus : ce qui n'est pas fait en temps et en heure se traduit immédiatement par un indicateur chiffré, la prestation pouvant être aisément reliée à un agent ou une équipe. Partant, l'équipe ne se concentrera plus que sur la satisfaction du client au travers de la recherche d'un résultat correct du niveau de quantification des paramètres déterminants mesurés. A l'extrême, toute initiative face à une situation de crise imprévue, dans le cadre de la démarche qualité (par exemple, danger de ruine d'un ouvrage), si pertinente soit-elle, ne sera plus entreprise car exclue des témoins de mesure de la qualité de l'activité. La régression de la compétence sera inévitable. Celle de la qualité des services rendus également !...

### 3- Démarches qualité : du bon et du moins bon...

A la lumière de l'analyse que nous avons menée, tant sur la base des principes fondateurs des démarches qualité tels qu'ils peuvent nous être indiqués dans la bibliographie présentant les concepts fondamentaux, qu'à la lumière des expériences que nous avons choisi de détailler, il paraît pertinent de tirer quelques enseignements essentiels à ne pas perdre de vue, de par leurs implications pour les organismes comme pour les individus.

#### 3-1 - Quelques facteurs positifs

##### 3-1-1 - Pour les organisations

A l'heure où, peut-être, les autres outils de management s'essouffent celui basé sur les démarches qualité constitue sans doute une nouvelle approche de nature à mobiliser l'organisme. La démarche contribue en soi à instaurer un débat. Pour peu qu'il soit sincère, et dénué de trop de sous-entendus pouvant causer sa perte, on trouvera par ce biais à motiver l'ensemble des acteurs internes en redonnant du sens à l'action du service. Les principes de déroulement des processus inscrits dans le cadre d'une démarche qualité sont de plus de nature à favoriser la cohésion globale du groupe, s'ils s'inscrivent dans une action expliquée et comprise, associant réellement chacun des acteurs concernés. Dans le cas contraire, le système pervers peut conduire à amoindrir sensiblement l'effet supposé, voire à susciter le développement de l'effet inverse comme nous l'illustrerons plus loin dans notre développement.

La démarche qualité doit également être comprise comme un outil de management en ce qu'elle permet certainement d'affiner l'analyse des moyens nécessaires aux besoins réels, si tant est que ceux-ci puissent être correctement identifiés. Cet aspect peut constituer un argument de poids pour justifier de l'insuffisance des moyens. Prouvant la sincérité de la démarche, elle doit aboutir dans ce cas à l'attribution effective de moyens nouveaux pour atteindre la qualité. A l'inverse, la démarche peut permettre la justification de la

suppression des moyens si les besoins ne sont pas jugés légitimes, ou du moins, dans la situation actuelle, imposer que les renoncements soient clairement justifiés.

Dans le déroulement du processus de production, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, on trouvera par la formalisation de contrôles aux points d'arrêt fixés, un retour d'information utile au manager. L'analyse du résultat des contrôles doit permettre de déceler les anomalies majeures dans le fonctionnement du processus et d'intervenir de façon constructive pour y pallier. De plus, cette analyse peut mettre en évidence la pertinence d'en appeler à d'autres intervenants dans le processus, pour enrichir la qualité du résultat. Il est vrai que cet aspect ne semble devoir s'appliquer qu'aux processus dont la nature ne permet pas une formalisation trop poussée du déroulement. N'est-ce pas néanmoins ce type de processus qui caractérise essentiellement les activités des services du M.E.L.T.T. ?

Ainsi, la formalisation doit certainement être louée pour ce qu'elle sécurise les procédures et leur gestion quand elle permet de préciser le "Qui fait quoi ?" et le "Comment ?". Egalement, elle favorise très certainement la continuité du service, en dépit des vacances de postes, par ce qu'elle participe à rendre l'arrivant, qui voit rarement son prédécesseur, opérationnel plus rapidement. Néanmoins, elle ne doit pas être abusive sous prétexte de maîtrise de la qualité, sous peine de verrouiller trop fortement la chaîne au point de perdre la possibilité d'une intervention non prévue mais manifestement pertinente pour la qualité du résultat, au vu justement des attentes analysées des bénéficiaires.

Dans cette optique fondamentale pour les démarches qualité de consultation des bénéficiaires, l'organisation dispose d'un levier de communication puissant qui doit être exploité. En effet, n'est-ce pas entre autres par ce biais que les services publics se doivent d'attaquer la recherche d'une légitimation renouvelée de leur existence auprès des élus, des usagers, de l'ensemble des citoyens ? En consultant dans un premier temps, puis en expliquant et en justifiant les choix retenus dans un second temps, ils doi-

vent savoir montrer, voire démontrer, leur utilité, leur efficacité, dans le contexte actuel de réduction des dépenses budgétaires qui accentuent la fréquence et la virulence du dénigrement de l'action des administrations, en particulier de l'Etat, à l'origine d'un écœurement de plus en plus perceptible chez les fonctionnaires. Des nuances à ce point de vue existent néanmoins, qui seront évoquées plus avant dans notre réflexion.

### 3-1-2 Pour les individus

A chercher sans relâche à progresser sur le "Comment faire ?", il paraît assez clair que l'on travaille dans le sens d'un renouveau du professionnalisme. La compétence est remise sur le devant de la scène par la mise en œuvre d'une démarche qualité. L'agent public devrait s'en sentir valorisé par ce qu'il pourra faire reconnaître sa technicité à l'intérieur de l'organisation. La marge de manœuvre pour faire progresser ses compétences devrait néanmoins être limitée, comme nous le montrerons plus loin. Pourtant, face à un professionnalisme renouvelé des individus et donc des organismes, on peut très certainement entrevoir une meilleure reconnaissance de celui-ci comme de celui-là par les partenaires extérieurs. Ce ne serait pas sans rejoindre le discours précédent sur une légitimation renouvelée des services publics dont on pourrait supposer qu'elle s'accompagnerait logiquement d'un retour à la légitimité des agents de la fonction publique qui font vivre et progresser sans cesse les structures.

Au bien-être retrouvé de constater que la société reconnaît à nouveau pleinement l'utilité et l'efficacité de ses fonctionnaires, ceux-ci devraient pouvoir compter sur un retour de la délégation des responsabilités sinon mieux formalisée, au moins plus formalisée. La description du processus ne peut omettre en effet une définition précise du "Qui fait quoi ?", du moins plus précise qu'elle ne l'est actuellement dans nombre de cas. Au delà du bénéfice qu'en tirent les organisations, les individus y gagnent par ce qu'ils y perdent de ce sentiment sourd, générateur d'un stress difficilement maîtrisable, de ne pas en faire suffisamment par rapport à ce qui semble inscrit dans le flou de la

définition de leurs missions. Si un partage clair des tâches peut permettre d'éviter les conflits d'intérêt ou de pouvoir, favorisant certainement un renouveau appréciable de l'harmonie dans le travail, il reste effectif que la formalisation est également un frein significatif à l'innovation, à la créativité, à l'initiative personnelle et, en cela, favorise la frustration d'aspirations légitimes de l'individu, pourtant sources de progrès pour lui-même comme pour l'organisation.

### 3-2 - Des points délicats...

#### 3-2-1 - Formalisation des procédures et créativité

Si c'est bien le rôle du cadre de définir les limites des missions de ses collaborateurs, la connaissance des limites des siennes propres relève également de ses attributions. Les I.T.P.E. ne peuvent que revendiquer cette approche dans laquelle ils trouvent bien une part essentielle à l'intérêt de leurs métiers. C'est bien toute une partie de leur savoir faire que de favoriser l'émergence des initiatives personnelles de leurs collaborateurs et d'en concrétiser les aspects pertinents par une mise en œuvre adaptée pour le progrès de l'action des services. Il est bien de la compétence du cadre de premier comme de second et de troisième niveaux de libérer ces potentialités créatives comme les siennes propres, de les canaliser dans le sens du progrès et de les valoriser pour un meilleur résultat qui bénéficiera au service.

Pourtant, on ne peut que craindre les effets trop fortement négatifs contenus dans une démarche de formalisation des procédures. "Ecrire ce que l'on fait et faire ce que l'on écrit" constitue par définition une démarche dont on pressent qu'elle ne laissera guère de place à l'initiative. Si la phase première, transitoire, d'une démarche qualité peut être l'occasion de favoriser l'innovation et la créativité, les phases permanentes où les processus formalisés sont mis en œuvre ne laissent la place à aucune dérive. A l'instar des entreprises, on ne peut que craindre que l'administration n'adopte ce même principe de fossilisation partielle des tâches.

L'exemple du privé doit d'ailleurs nous inciter grandement à la prudence. N'est-ce pas en son sein que l'on trouve les organisations les plus concentriques ? Le concept de cadre n'y est en rien unificateur. On peut y déceler trois grandes catégories : les cadres de direction, représentant le pouvoir ultime que sont les actionnaires ; les cadres d'infrastructure, fonctionnels indispensables car ils sont la mémoire de l'organisation ; les cadres d'exécution mettant en œuvre les orientations définies par les deux autres catégories. S'ils sont interchangeables, les cadres de direction restent en faible nombre : l'adéquation entre l'offre et la demande leur permet une confiance sereine dans leur avenir. Les cadres d'infrastructure font partie du noyau dur de l'entreprise dont elle ne peut se passer sans craindre pour sa pérennité. Par contre, les cadres d'exécution, dont les compétences propres justifient essentiellement leur utilité, sont certainement les plus vulnérables. Ils sont d'ailleurs les premiers à pâtir des restructurations, comme par exemple lors du choix stratégique d'externalisation de certaines compétences nécessaires au fonctionnement de l'organisation (cf. rapport de J.-F. GAUCHE sur gestion corps et gestion de la compétence au congrès 1995). Si l'apparence semble indiquer que l'I.T.P.E. sera protégé par son statut de cadre, force est de constater que l'exemple du privé qui semble motiver aujourd'hui les méthodes d'organisation et de gestion des services publics n'est pas de nature à le rassurer.

Nos métiers ne sont probablement que partiellement en danger, car la formalisation de certaines de nos tâches les plus intéressantes semble ne jamais devoir être possible. Comment en effet prétendre normaliser à outrance les processus par lesquels les projets d'aménagement voient le jour ? Les aspects forts de l'ingénierie publique échappent apparemment pour l'instant à toute fossilisation sclérosante qui nierait l'existence de l'esprit d'initiative, parce qu'elles s'inscrivent par trop dans la complexité de la société. Partant, les produits du ministère de l'équipement appartiennent pour une part significative, essentielle, à la catégorie des prototypes (projets

d'aménagement, plans d'occupation des sols, études et expertises, ...), dont les stades d'élaboration ne paraissent pas, pour la plupart, susceptibles de relever un jour de normes annihilant complètement la liberté d'initiative. Pourtant, cette volonté de standardisation des procédures, portée par nos gouvernants, paraît relever d'une crainte profonde des fruits de l'innovation et de la créativité. Même s'il est indéniablement reconnu par tous que l'humanité n'a pu avancer qu'en prenant des risques parfois inconsidérés, le recul pris sur ces expériences semble motiver une perte de goût pour le risque générateur de progrès. La méthode essais-erreurs, dans un cadre préparé, réfléchi à la lumière des expériences passées, reste pourtant la seule probante. Cette peur de l'extraordinaire, du chef d'œuvre, participe de l'ambiance générale de conservatisme, particulièrement bien stigmatisée par la montée puissante des nationalismes et des intégrismes en tout genre, partout dans le monde, et même en France, terre d'accueil et de liberté.

Mais, ne nous y trompons pas ! Nos métiers sont, au moins partiellement, en danger également parce que ceux de nos collaborateurs sont menacés. Face à une trop grande parcellisation du travail, face à des procédures dont l'élaboration relèvera de la compétence de niveaux supérieurs, ou d'une concertation, même d'apparence, antérieure à l'arrivée de tel ou tel qui n'y aura donc pas participé, chacun pourra se sentir cantonné à des tâches prédéterminées, bridé dans ses aspirations de créativité et d'initiative. Nous devons y prendre garde, aujourd'hui, à l'heure de la mise en œuvre des démarches qualité. Si la formalisation ne nuit pas à l'harmonie dans le travail, si elle peut être génératrice de sécurité dans le travail, point trop n'en faut ! On doit veiller à accompagner le mouvement des démarches qualité en introduisant partout où c'est pertinent la souplesse nécessaire à l'évolution. C'est bien d'ailleurs un des principes du management de la qualité que de favoriser l'émergence des points de progrès. Mais, là encore ne laissons pas le champ libre à la seule productivité : d'une initiative dont la

productivité immédiate n'est en rien perceptible peut naître une valeur ajoutée substantielle dans un avenir à plus ou moins long terme.

Une preuve ne réside-t-elle dans les démarches d'acquisition des compétences ? Combien de fois l'I.T.P.E. est-il confronté à l'évaluation du bénéfice d'un acte de formation, qu'il soit formalisé ou non, dans un domaine qui n'est apparemment pas directement en liaison avec son activité professionnelle du moment ? Le seul critère de productivité immédiate est pourtant de bien faible pertinence si l'on n'oublie pas que le fonctionnaire est recruté par l'administration pour 37,5 années. L'investissement en formation est donc souvent pertinent même quand il n'est pas d'une rentabilité immédiate perceptible. De même, quand il cherche à comprendre un territoire, par son histoire, sa géographie, ses enjeux économiques, politiques, sociaux, l'I.T.P.E. ne s'inscrit pas formellement dans une démarche de production. Pourtant, n'est-il pas clair pour tous qu'il investit dans la qualité future du service public en prenant l'initiative d'approfondir sa culture personnelle ?

### 3-2-2 - Démarche qualité et progression des compétences

Plus avant, la démarche qualité paraît assez antinomique d'une progression de la compétence. Ne doit-on pas en effet dénoncer le cercle vicieux qui consisterait à instaurer le principe selon lequel il n'y a pas de qualité possible sans compétence sachant que la compétence ne peut être acquise que par l'application concrète d'un capital de connaissances formelles ? En d'autres termes, nombreux sont les documents régissant la qualité, en matière d'études par exemple, qui stipulent que la qualité ne peut être atteinte que si celui qui réalise a été formé dans un premier temps, et a appliqué les principes acquis dans sa formation sur des cas concrets dans un second. Cette approche constitue une source potentielle de sclérose des individus : puisque la formation ne peut conduire directement à une compétence exploitable pour l'organisation, faute d'application directe possible des acquis dans le cadre d'une démarche qualité, il n'est plus besoin d'investir dans la formation

de l'individu. Si cette description relève quelque peu de la caricature, elle veut traduire une possibilité de dérive que nous ne pouvons que dénoncer.

D'ailleurs, nous la refusons tant pour l'individu que pour le service public et la société toute entière. C'est une source d'exclusion à tous les niveaux : parce qu'il n'est pas compétent au sens de la démarche qualité, l'individu n'est d'aucune utilité. C'est une source de stagnation de l'individu : inutile de le former puisqu'il ne pourra pas être compétent sans exercer, et s'il exerce, il fait courir un risque à la qualité des productions donc à l'organisation. A terme, il n'existera plus de système probant pour acquérir les compétences à un niveau jugé suffisant pour trouver sa place dans la société.

Là encore, sous l'impulsion des entreprises privées, pour des raisons essentiellement financières, un refus de prise de risque se développe qui participe à la régression potentielle des individus et partant de la société toute entière. Les démarches qualité engagées dans l'éducation nationale sont d'ailleurs une preuve tangible de cette tendance forte en cours de développement. La presse nous apporte témoignages des approches engagées, "avec succès" dans les lycées d'enseignement technique. On y justifie les démarches qualité parce qu'elles forment les élèves à leur futur environnement professionnel. Leur introduction dans les lycées et collèges d'enseignement général paraît pour l'instant se limiter à la rédaction de procédures qui restent à l'état de paperasses inapplicables et ingérables. L'idée fait son chemin de dépasser ce stade et d'interroger les bénéficiaires. La problématique de leur définition ne semble pas aujourd'hui résolue, mais dans l'ambiance actuelle, on entend des voix qui affirment que les clients de l'éducation nationale sont bien les élèves et leurs parents, et, surtout, les entreprises. Le délégué général du M.F.Q. (Mouvement français pour la qualité) n'affirmait-il pas assez récemment dans les colonnes d'un quotidien économique de bonne réputation : "[...] L'enseignement délivré est incontestablement de qualité. Les élèves sont bons, mais ils ne sont pas suffisamment adaptés aux besoins des

entreprises. La démarche qualité vise donc à améliorer fortement cet aspect. [...]". Les objectifs premiers, essentiels de l'école publique, laïque et républicaine, sont donc en passe d'être pervertis, au seul profit de la compétitivité. L'Etat doit assurer la formation des générations dans le seul but de les rendre aptes à prendre leur juste place dans l'entreprise, réduisant l'ambition affichée de développement de l'esprit critique des citoyens pour leur permettre de juger et d'agir par leur choix sur les orientations de la société.

L'entreprise, qui devrait conserver par là un des rôles essentiels qu'elle a toujours légitimement joué dans le passé (n'est-ce pas un de ses rôles pertinents que de former les salariés dont elle a besoin ?) refuse aujourd'hui de prendre le risque financier de la formation professionnelle de ses futurs salariés, jugeant le résultat trop aléatoire en regard de l'investissement engagé. Elle souhaite le faire complètement peser sur la puissance publique. Si l'on n'y prend garde, elle ne peut qu'y parvenir sans difficulté quand on lui donne toujours plus les moyens d'activer les leviers entretenant la fracture sociale tant dénoncée. Elle joue néanmoins à l'apprenti sorcier, qui risque, à force d'exercer sans discernement ses talents mal maîtrisés dans un cadre toujours plus libéral, de déstabiliser complètement l'équilibre fragile de la société en générant trop d'exclusion, et, partant, de ne plus disposer d'aucun potentiel humain pour assurer sa pérennité. Les agents de l'Etat, et tout particulièrement les I.T.P.E., ne peuvent que s'inscrire en faux devant de telles orientations privilégiant l'optique exclusivement professionnalisante de la formation au détriment d'une approche généraliste. Ils ne pourront admettre qu'au nom de la qualité, l'administration, copiant sans discernement l'exemple du secteur privé, ne prenne plus le risque d'autoriser la progression des compétences de ses agents, et partant celle de la société toute entière, tant il est vrai que le service public est un lieu privilégié pour prendre quelque risque pour le développement de nouveaux produits ou services au nom de l'intérêt de la communauté toute entière.

### 3-2-3 - Démarche qualité et moyens investis

Il ne paraît pas possible de parler des démarches qualité, qui cherchent à adapter les moyens aux besoins, sans justement évoquer les moyens qu'elles nécessitent pour leur mise en œuvre. Choisir les bénéficiaires pertinents, définir des objectifs par analyse de leurs besoins et de leurs attentes, formaliser les procédures et processus, les mettre en œuvre, mesurer la satisfaction, sont autant d'étapes clés, consommatrices de moyens, impliquant de la disponibilité. Les exemples dans les entreprises privées nous le prouvent, qui marquent en particulier les difficultés financières qu'elles induisent pour les petites, par rapport aux plus importantes dont les moyens sont plus substantiels.

Les motivations de l'administration ne peuvent cependant pas être calquées sur celles des entreprises privées. Quand celles-ci cherchent à préserver leur profitabilité, en conservant ou en accroissant leurs parts de marché, par la satisfaction d'une demande qui peut paraître déraisonnable et éphémère ou en suscitant une demande chez le client sans se soucier des conséquences au niveau global (on pourrait développer largement la problématique du moteur diesel pour illustrer ce propos), l'administration cherchera une meilleure satisfaction de ses bénéficiaires sur le long terme, en s'attachant aux performances techniques considérées dans l'absolu ou, au moins, dans la perspective de l'intérêt général. Il convient donc, avant de s'engager dans la démarche qualité, d'estimer objectivement le coût de l'investissement auquel elle correspond en regard des coûts des non-qualités effectives auxquelles les processus actuels conduisent. Il s'agirait en quelque sorte d'appliquer une gestion par la qualité du processus de mise en œuvre d'une démarche qualité dans tout ou partie d'un service donné.

Dans le contexte actuel, on ne peut être sûr que l'administration ait bien pris en compte cet aspect, obsédée qu'elle semble être par sa volonté de trouver des arguments pour justifier une productivité toujours plus grande. Si l'on fait l'économie de la comparaison objective des bénéfices espérés en regard de

l'investissement nécessaire et des ressources disponibles, le risque est grand d'accréditer implicitement cette thèse que l'objectif inavoué de toute la démarche est de chercher à faire plus avec moins. Tout habités de cette idée, les acteurs indispensables au succès ne sauraient efficacement se mobiliser sans que la justification de l'investissement soit apportée.

Par ailleurs, il paraît clair que l'énergie nécessaire à la mise en place d'un management par la qualité ne permet pas de l'envisager instantanément sur l'ensemble d'une structure, sans risque en particulier pour la continuité du service. Même si la démarche paraît en contradiction avec celle adoptée par l'entreprise privée, qui privilégie une approche globale, l'approche sectorielle est inévitable dans nos services. On devra donc s'employer à identifier et circonscrire précisément un champ d'actions sur lequel le niveau des non-qualités constatées est tel que la démarche devient indispensable. On peut imaginer, que de proche en proche, avec le temps, l'ensemble d'un service sera susceptible de relever d'une gestion par la qualité. Dans un temps de disette budgétaire qui ne semble pas devoir évoluer vers des périodes plus fastes, le réalisme impose la progressivité et la prudence afin de ne pas déshabiller Paul pour habiller Jacques au nom de la qualité, au risque de créer chez Paul un nouveau foyer de non-qualité d'ampleur potentiellement plus importante. Le courage doit également être de constater l'impossibilité d'assurer la qualité de certaines prestations et de les abandonner, tout en se rappelant que la stabilité dans les moyens affectés, les missions confiées et les structures reste très certainement indispensable durant la première phase d'analyse. On ne peut en effet imaginer pouvoir aboutir sereinement à un diagnostic objectif si les contraintes initialement prises en compte varient trop rapidement.

En tout cela, comme dans toute la mise en œuvre de la démarche, les niveaux supérieurs de la hiérarchie ont un rôle fort à jouer. Pour ne pas étayer les thèses déjà vivaces qui font des démarches qualité une nouvelle mode en matière d'outil de management, aussi passagère que les précédentes,

il paraît clairement indispensable, comme cela se pratique dans les organisations privées que les chefs de service soient complètement impliqués. Le système bien connu qui consiste à déléguer, par la voie d'une simple action de communication, même si elle est savamment menée, à quelque chargé de mission la lourde charge de la modernisation par gestion de la qualité, sans plus s'en préoccuper par la suite, serait condamner l'entreprise à l'échec certain, même s'il ne se concrétise que lentement, dans les souffrances d'une longue agonie agitée de quelques soubresauts pitoyables.

#### 3-2-4 - Démarche qualité et communication

Dans le cadre d'une démarche qualité, la communication revêt une importance toute particulière. Elle doit être soignée tant à l'intérieur du service, qu'à l'extérieur. A l'extérieur du service, la démarche qualité peut largement aider à une nouvelle légitimation des services publics si elle s'accompagne d'une communication soignée, comme nous avons pu l'évoquer précédemment. Pour que ces actions de communication soient possibles, il faut bien entendu disposer de l'accord de tous les bénéficiaires, en particulier de celui des élus. Sans leur consentement constructif, les plaçant dans une attitude d'écoute réelle des résultats, aucune communication en matière d'action publique émanant des fonctionnaires ne sera possible.

Toutefois, on peut encore s'interroger sur le fait de savoir si la garantie de qualité des services rendus ou des productions réalisées suffit à lever entièrement toutes les hypothèques pesant sur l'image négative des services publics. Par essence, un service public est-il en mesure, de par ses fonctions, de satisfaire 100 % de ses bénéficiaires ? Il convient pour répondre à cette question de revenir aux principes fondamentaux de fonctionnement de notre démocratie de représentation. Les services publics sont les bras et les jambes des élus, nationaux quand il s'agit des services de l'Etat. Aucun d'entre eux pris séparément, ni tous ceux formant la majorité politique gouvernementale, ne peut prétendre être

élu avec 100 % des suffrages exprimés. Comment, alors, les administrations pourraient-elles prétendre satisfaire 100 % des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques ?

D'un point de vue plus terre à terre, on s'interrogera également sur le fait de savoir si le pétitionnaire débouté, à juste titre (par exemple pour cause de risque patent, justifié, démontré d'inondations), de sa demande de permis de construire pourra jamais être satisfait de l'administration même si elle effectue son travail dans le cadre d'une démarche qualité affichée. Certes, il s'agit par cet acte de satisfaire aux attentes du bénéficiaire bien peu perceptible dans sa matérialité qu'est l'intérêt général. En deçà, il s'agit bien également de prémunir le demandeur contre une catastrophe ultérieure dont il deviendrait victime. Pourtant, ce bénéficiaire-usager, obsédé par ce refus, obligatoirement non justifié puisque d'autres que lui ont pu construire impunément dans cette zone à l'esthétique attrayante et prisée, ne laissera probablement jamais le bénéficiaire-citoyen qu'il est aussi, se déclarer satisfait de l'action de l'administration ! Ainsi, dans une démarche essentiellement tournée vers les bénéficiaires, sollicités pour exprimer leurs attentes, les moyens nécessaires ne doivent pas être négligés pour expliquer le "Pourquoi ?" des choix retenus, résultats des arbitrages rendus entre la multiplicité des attentes souvent contradictoires et portées par des pouvoirs de niveaux différents justifiant du poids accordé à leurs motivations.

Communiquer sur un projet mené dans le cadre d'une démarche qualité suppose également de disposer de résultats inattaquables : les moyens d'analyse et d'étude ne sauraient être négligés sous peine de prêter le flanc à une critique justifiée. Les bénéficiaires consultés sur leurs besoins sont placés dans une situation d'attente. Elle est porteuse de déficit d'image pour celui qui l'a créée si elle n'aboutit pas à un résultat explicite, bien compris, même s'il est porteur de déception pour certains. Partant, on conçoit bien que les attentes doivent être modérées dès l'amorce de la démarche. Il ne paraît pas possible à un service public de se placer dans une

approche comparable à celle de l'entreprise privée. La demande du bénéficiaire ne pourra jamais être satisfaite dans toute sa plénitude, comme celle du client peut à la limite l'être du moment qu'un profit financier peut en être tiré. Il ne paraît pas pensable qu'une administration admette de réaliser des productions au résultat techniquement douteux, pour satisfaire aux fantasmes les plus éphémères des bénéficiaires. La relation entre fournisseur et bénéficiaire ne peut donc s'entendre que dans un cadre de responsabilité bien comprise. La pédagogie dans ce domaine doit être développée. L'administration doit s'interroger sur son devoir d'éducation des bénéficiaires, afin qu'ils inscrivent leurs attentes dans un contexte global d'intérêt général. La démarche ne peut être que vouée à l'échec partiel ou total si ces conditions de mutuelle intelligence ne sont pas réunies. Sans elles, il sera probablement plus pertinent de ne pas créer l'attente.

À l'intérieur du service, la communication participe à la motivation des agents, qui seront acteurs de la démarche. Il convient de faire preuve d'une pédagogie constante pour expliciter clairement les objectifs de l'action qui s'engage. Il ne suffit pas de se concentrer exclusivement sur le "Comment?". Il est nécessaire de s'interroger sur le "Pourquoi?" pour apporter des éléments de réponse persuasifs, susceptibles de lever les hypothèques pesant sur l'approche, dans l'ambiance générale de réduction drastique de moyens et de recherche de productivité, portée par les politiques.

### 3-3 - Des effets potentiellement pervers

#### 3-3-1 - Démarche qualité et motivation des acteurs

Faute d'une pédagogie détaillée sur le concept moderne de la qualité, la tendance à l'interprétation au premier degré de la démarche peut conduire à s'interroger sur la situation antérieure : "si on éprouve la nécessité d'engager une modernisation basée sur la gestion de la qualité, c'est que jusqu'à présent, le travail effectué n'était pas de qualité". Cette approche relève d'un cadre étroit de la définition de la qualité, ne prenant en compte

que l'aspect performances techniques du résultat produit. Elle s'inscrit dans l'optique ancienne de la définition de la qualité, celle dans laquelle le juge ultime de la qualité d'un résultat restait le technicien compétent et non le bénéficiaire. Faire accepter le concept de qualité tel qu'il résulte de l'évolution historique de la réflexion sur le sujet peut relever d'une véritable révolution culturelle dont l'importance ne doit pas être négligée. Les moyens de formation et de communication à mettre en œuvre ne pourront être que substantiels pour en faire un succès. À défaut, au-delà de l'échec de la démarche qui pourrait survenir, la profondeur de l'impact psychologique de l'action engagée sans justification des objectifs pourrait conduire à la multiplication des non-qualités à un degré encore supérieur à celui qui peut éventuellement être observé aujourd'hui ("Inutile de m'attacher à la qualité de mon travail, on y trouvera toujours à redire!") : le remède risque d'être pire que le mal et précipiter l'agonie des services publics par une profonde démotivation des agents.

Au-delà, même si le concept est acquis et admis, la démarche qualité peut être ressentie comme une obligation. C'est ce que traduisent certains témoignages de cadres que nous avons pu recueillir : "on marche dans cette direction, ou on crève!". Faute d'une motivation précise qui expliquerait le "Pourquoi?" de l'intérêt de la démarche, même les cadres sont susceptibles de développer un fatalisme nocif et pour la démarche et pour la marche globale du service. L'enthousiasme n'est-il pas le meilleur moteur du progrès? Des cadres démotivés, ou tout au moins faiblement constructifs, ne sont guère susceptibles d'être les moteurs souhaitables pour la modernisation envisagée.

Enfin, il faut craindre que la formation des procédures impliquée par une démarche qualité ne soit également source de démotivation pour ce qui dépasse les tâches explicitement attribuées : "je ne fais que ce qui est spécifié et relevant uniquement de mon rôle explicité!". La structure ne pourra que s'appauvrir, se privant de la capacité d'initiative des agents, focalisés sur les seules actions que leur attribue la procédure écrite. Au-delà d'une cer-

taine justification de la déresponsabilisation, le défaut de recherche d'une vision globale de l'action pour son aboutissement au résultat opérationnel concret peut induire un blocage de la machine. Même s'il est temporaire, la lourdeur de la procédure est de nature à retarder la détection du défaut qui aujourd'hui serait spontanément corrigé. Par la formalisation trop poussée, on attaque ce qu'il convient d'appeler la conscience professionnelle, très probablement au détriment de l'image de compétence que donne l'organisme public.

#### 3-3-2 - De l'évaluation des agents

S'il est indéniable qu'aujourd'hui la qualité d'un résultat obtenu est un facteur de valorisation du travail d'un agent, que pourra-t-on en faire demain? La procédure étant écrite, décrite, spécifiée, on ne pourra que considérer qu'un travail au rendu de qualité est dans la normalité des choses. Aucune valeur ajoutée particulière ne pourra être valorisée puisque l'agent n'aura finalement fait qu'exécuter ce qui est écrit, avec une marge de libre appréciation très limitée. On comprend à quel point la démarche peut être porteuse de déficit en matière de management des acteurs.

Plus avant, il n'est pas possible de réfléchir à ce type de démarche sans craindre pour les procédures d'évaluation des agents. Quand la qualité du résultat du travail sera mesurée par les indicateurs chiffrés de la satisfaction des bénéficiaires, comment ne pas craindre que les indicateurs servent également, tout simplement, à l'évaluation de la qualité de l'agent? Le processus fournit un outil de contrôle d'apparence rationnelle, dont on sait qu'elle ne peut conduire qu'à une appréciation sommaire et simpliste de la réelle manière de servir. Si les indicateurs concernent le travail d'une équipe, on conçoit bien que le facteur de trouble ne pourra être que le responsable de l'équipe. On entre ainsi dans un jeu qui réjouira certains, persuadés que la simplicité des chiffres permet de juger de la valeur d'une personne et de son action, niant en cela la complexité de la nature humaine. Une importance très sensible sera accordée à la défaillance, enfin indubitablement quantifiée, ne souffrant ainsi plus

aucune discussion puisqu'objectivée par l'instrument de mesure. Au-delà du fait que c'est certainement sans compter avec les éventuelles défaillances d'un système de mesure dont l'étalonnage pourra toujours être mis en doute, c'est nier le droit naturel à la défaillance (l'erreur n'est-elle pas humaine ?) en jouant le jeu de la fongibilité homme-machine allant dans le sens inverse de la progression de l'individu. Dans ce contexte, on voit mal comment celui-ci pourrait encore bénéficier du tampon que constitue l'organisation pour absorber son erreur de façon positive, c'est à dire dans le sens de sa progression personnelle, et donc de celle du service. Ces propos ne sont que trop bien illustrés par l'exemple du conventionnement des prestations entre D.D.E. et conseil général que nous avons cité plus avant.

### 3-3-3 - De la perversité de l'approche par les bénéficiaires

Autant on peut croire aux apports indéniables que peut générer une approche tournée en partie vers les bénéficiaires, autant il convient de dénoncer les perversités potentielles qu'est susceptible de générer un système entièrement tourné vers eux.

En tout premier lieu, n'est-on pas en droit de s'interroger sur l'avenir des individus qui exercent les métiers qui ne les amèneront pas au contact des bénéficiaires ? L'organisation entièrement focalisée par les attentes des bénéficiaires aura inévitablement tendance à focaliser sur ceux de ces agents qui sont en contact avec eux. Elle valorisera à outrance les fonctions "commerciales" ou "technico-commerciales", reléguant au second rang les fonctions plus techniques de réalisation des prestations, comme des tâches de basse exécution, sans valeur ajoutée réellement perceptible. Cette approche est bien la conséquence de la formalisation des procédures, ne nécessitant plus que des agents d'exécution devant s'y conformer, sans chercher plus avant à y introduire une quelconque innovation. L'initiative sera réservée au noyau dirigeant et à son réseau de terrain confrontés à la seule complexité qui, par essence, ne souffre aucune normalisation. Dans ce

contexte, on peut craindre fortement pour toute une partie des métiers des I.T.P.E. Car si certains nécessitent un fort potentiel "commercial", d'autres sont bien essentiellement techniques, et sont valorisés comme tels dans leur parcours pour l'évaluation en vue de la promotion sociale. A ce titre, cette orientation implicite ne peut être que fortement dénoncée par le S.N.I.T.P.E.C.T.

Par ailleurs, il est de notre devoir de citoyens d'en appeler à la conscience commune pour dénoncer le dévoiement du système démocratique que la démarche qualité, toute entière focalisée sur les bénéficiaires, suppose. A solliciter tous les niveaux de représentation, du citoyen à l'élu, de l'usager à l'entreprise, on est certain d'avoir à concilier des attentes contradictoires. Or n'est-ce pas à l'élu qu'est naturellement confiée par la démocratie de représentation la tâche d'énoncer les besoins et les attentes de ses concitoyens ? Même s'il n'a pas la confiance de la totalité des électeurs qui se rendent aux urnes pour choisir, n'est-il pas censé tous les représenter une fois le mandat emporté ? Et si le doute s'installe dans l'esprit de l'élu sur les attentes réelles de ses mandants, n'est-ce pas à lui seul que revient le droit (et le devoir ?!) de les consulter pour préciser les zones d'ombre ? Dans ce contexte, on ne peut que s'interroger sur le rôle que ces mêmes élus cherchent à faire jouer aux fonctionnaires en leur demandant par gouvernement interposé d'essayer d'arbitrer entre des avis qui sont essentiellement inconciliables. On touche là à une contradiction fondamentale de la société dans ses dernières évolutions : agir à la fois dans le cadre d'une démocratie de représentation, explicite, et dans celui d'une démocratie directe, implicite. Plus avant, on peut se demander si les élus nationaux ne cherchent pas à faire porter la responsabilité de lois qu'ils votent et qu'ils savent impopulaires, sur les fonctionnaires de l'Etat, en chargeant ces derniers de les justifier aux concitoyens mécontents lors de leur application. S'il est bien du devoir des fonctionnaires de mettre en œuvre les politiques publiques encadrées par les lois, les I.T.P.E. refusent avec force que le service public serve de bouc

émissaire populaire suite à la démission en responsabilité des élus nationaux.

La séparation des rôles doit rester la règle absolue pour la pérennité de la démocratie. Le fonctionnaire reste un technocrate, dans le sens noble du terme, en charge de préparer pour les décideurs les différents scénarios possibles d'application des politiques publiques, après avoir fait des choix guidés par la multitude des critères techniques inhérents à la complexité de la société. Il ne lui revient aucunement d'entrer comme partie prenante surdéterminante dans une procédure d'arbitrage relevant purement du niveau politique. La consultation tous azimuts de bénéficiaires relève pourtant de cette démarche, qui conduit inévitablement à une appréciation faussée des priorités par confusion des niveaux de pouvoir qui s'expriment, surtout dans une société qui reste profondément inégalitaire, ne permettant pas à tous de s'exprimer avec autant de force de conviction. Laisser une telle tendance s'instaurer durablement serait faire la part belle aux lobbying en tout genre dont on connaît l'influence néfaste pour l'intérêt général par les choix auxquels leurs actions conduisent. Les exemples sont nombreux, qui sont géographiquement éloignés comme aux Etats-Unis, ou plus proches de nous, comme autour de la commission européenne. Sans la développer plus avant, on peut se référer à l'affaire dite de la "vache folle", pour illustrer ce constat. De plus, dans une démarche exclusivement tournée vers les bénéficiaires, on favorise le développement de ce syndrome, joliment baptisé "N.I.M.B.Y." ("not in my back yard") par les anglo-saxons qui conduit, par exemple, les citoyens consultés à exprimer simultanément la volonté de voir la gare T.G.V. implantée à proximité de leur bassin de vie et le refus catégorique de supporter les nuisances de la voie ferrée qui la dessert. Il convient de rappeler avec force qu'à trop écouter les bénéficiaires de tous ordres, on entretient la confusion entre les notions de service public et de services au public. Partant, on perd très certainement de vue l'intérêt général lors des choix ultimes.

Si le management par les démarches qualité semble être un vecteur de quelques conséquences intéressantes pour les organismes du secteur public, parmi lesquelles on retiendra la possibilité de porter une légitimation renouvelée auprès des citoyens-bénéficiaires, les avantages que les agents pourront réellement en tirer restent d'assez faible portée en regard des contraintes nouvelles qui les attendent. Parmi ceux-ci, on soulignera en conclusion le retour au professionnalisme et l'amélioration de l'harmonie dans le travail, induits par une meilleure formalisation des tâches et des missions.

Il convient néanmoins de souligner avec force les conséquences individuelles, comme collectives, qui menacent. Individuellement, c'est la créativité, l'innovation, l'esprit d'initiative de chacun qui risquent de perdre leur liberté d'exercice par une formalisation trop poussée des processus et procédures de production. C'est la progression des compétences par la formation et l'application des acquis, avec tous les risques que cela comporte pour la qualité du résultat, qui est remise en cause. C'est l'évaluation des agents qui tendra à dériver vers des systèmes pervers dont l'objectivité apparente portée par une quantification discutable fera clairement abstraction de la complexité humaine qui concourt à la valeur de l'individu et à sa manière de servir. C'est la motivation et, partant, la conscience professionnelle de chacun qui sont menacées. Si les I.T.P.E., cadres techniques du ministère, peuvent se sentir partiellement protégés de ces évolutions, ils doivent rester vigilants. Une partie certes significative de leurs métiers devrait être épargnée par une application trop drastique de la démarche, parce que la complexité de la société démocratique dans laquelle nous vivons ne se prête que difficilement à une standardisation trop poussée. Par contre, un ensemble non négligeable de métiers à dominante plus technique paraissent d'ores et déjà directement concernés. Enfin, les métiers de leurs collaborateurs sont également menacés par une fossilisation des tâches, induisant une approche plus délicate du management des hommes. Dans ce contexte, il leur revient, comme acteurs dans la mise en œuvre de la démarche, d'être prudents et critiques. Et s'ils s'associent aux revendications portées par leurs camarades de l'U.C.I.F.O., visant à promouvoir un droit à la créativité personnelle en compensation de l'encadrement trop drastique de l'initiative dans les entreprises privées, ils n'accepteront jamais que l'administration ne soit plus le lieu naturel où le risque de l'innovation reste possible puisque financé par la communauté dans l'intérêt général.

En prônant clairement une approche relevant simultanément de la démocratie de représentation, explicite, et de la démocratie directe, implicite, la démarche qualité induit une implication, qui peut devenir inadmissible, du fonctionnaire dans le processus de décision et d'arbitrage relevant logiquement du niveau politique, le rendant responsable de toutes les difficultés, à la place des véritables décideurs. Elle le met potentiellement dans une situation où il lui deviendra de plus en plus difficile d'exercer son devoir de réserve et de neutralité, portant un coup qui peut devenir fatal à la déontologie de la fonction publique, si souvent rappelée dans les discours gouvernementaux. Partant, elle menace le système politique de notre société, le fragilisant par le crédit ainsi porté aux aspirations des groupes de pression dont on connaît la virulence comme l'efficacité au service d'intérêts particuliers souvent bien éloignés de l'intérêt général. L'approche engagée par le ministère semble par trop basée sur les expériences et la doctrine venues du secteur privé sans envisager, au préalable, une véritable démarche de recherche capable de dégager les axes clés de principes de management adaptés aux spécificités du secteur public. En occultant ces spécificités, issues de la complexité même de la société, les démarches tournées exclusivement vers les bénéficiaires mettent en danger les principes même du fonctionnement en démocratie. En tant que citoyens responsables, les I.T.P.E. ne peuvent que s'alarmer d'une telle dérive potentielle.

De plus, dans cette approche focalisée sur le "Comment ?", ils rappellent que les objectifs essentiels du service public ne sauraient être perdus de vue. Partant, ils s'interrogent sur les objectifs propres qui motivent la démarche. L'analyse qui peut en être faite indique deux aspects essentiels qui s'opposent fondamentalement sur le résultat : la préparation active de profondes réformes de structures, visant à réduire drastiquement le format du ministère

; la mise en place d'une stratégie défensive, visant à montrer que les performances du secteur public sont comparables à celles du secteur privé, les agents de l'équipement étant prêts à relever ce défi. S'il est clair que la qualité des résultats des productions du ministère a beaucoup à gagner dans l'écoute des bénéficiaires, il convient également d'explicitier les finalités profondes d'une telle démarche, tant l'exemple du secteur privé indique que c'est bien la profitabilité et, donc, sa composante productivité qui motive l'action dans ce domaine. Une rationalisation plus poussée ne nuit pas quand il y a encore quelques bénéfices substantiels à gagner. Dans un contexte de disette, elle vise plutôt à récolter vainement quelques miettes, ou à justifier une contraction plus poussée des missions dévolues au service public, au nom d'une concurrence dont on sait tout le bien qu'en pensent les promoteurs et fervents défenseurs de l'union européenne, mais accentuant très certainement la fracture sociale à l'inverse de ce qui devrait motiver le service public. Une clarification doit donc être apportée dans les objectifs de la démarche, si l'on veut que la motivation de l'ensemble des agents soit au rendez-vous, du moins celle des cadres qui seront plus particulièrement en charge de la porter.