

Conclusion :
**La gestion de la qualité des services publics : apprendre à gérer
les tensions**

Nassera Touati
Professeure
École nationale d'administration publique

Conclusion :

La gestion de la qualité des services publics : apprendre à gérer les tensions

Nassera Touati

Nous avons amorcé ce numéro spécial en soulignant les limites d'une vision clientéliste de la qualité des services publics. Ceci étant dit, malgré toutes ses limites, une vision axée entre autres sur la satisfaction des usagers est considérée aujourd'hui comme étant nécessaire (Caizzi, 2005). La concrétisation de cette vision se traduit par la mise en place de dispositifs de participation (les conseils d'établissement dans le secteur de l'éducation, les comités d'usagers dans le secteur de la santé, les comités de quartier dans le milieu municipal, etc.), par une explicitation des objectifs d'amélioration de services (déclaration de services), par des enquêtes de satisfaction, par une gestion des plaintes, etc.

Comme nous le montre le texte de Pomey et collaborateurs, la légitimité des comités d'usagers dans le secteur de soins s'est progressivement construite ces dernières années. Néanmoins, il apparaît qu'il y a besoin de développer davantage le rôle de ces comités. Ce développement passe par un renforcement du pouvoir de ces comités et par une plus grande maîtrise des savoirs nécessaires à l'action. On peut penser à bon escient que les défis à relever pour une implication des usagers, comme co-producteurs, conseillers et critiques, dans le cadre de la gestion de la qualité dans autres secteurs de l'administration publique, où les services s'apparentent davantage à des contraintes (tel que c'est le cas pour des services de sécurité), seront d'une toute autre ampleur puisque les usagers perçoivent moins l'utilité des services sur une base individuelle. Il s'agira alors vraisemblablement de mettre davantage l'emphase sur les intérêts collectifs. Cet exemple révèle de façon flagrante une première tension inhérente à la gestion de la qualité des services publics, à savoir l'arbitrage entre les intérêts individuels et collectifs. Comme on va le voir dans ce qui suit, cette tension n'est pas unique mais, au contraire, s'insère dans une série d'autres tensions qui font de la gestion de la qualité des services publics une démarche particulièrement complexe.

Où il s'agit de prendre conscience des tensions inhérentes à la gestion de la qualité des services publics

Arbitrer entre les intérêts individuels et collectifs

Le texte de Divay défend l'idée que les démarches de gestion de la qualité ont intérêt à accorder une plus grande importance à des critères axés sur la citoyenneté pour mettre en cohérence les différents rôles des citoyens (comme assujettis, contribuables, clients, électeurs, co-producteurs). Ceci permet au citoyen, mais aussi à toutes les parties prenantes, y compris l'administration publique, d'explicitier davantage les tensions entre intérêts individuels et collectifs. A titre d'exemple, il est question que la démarche de gestion de la qualité veille à renforcer les compétences civiques et civiles, aussi bien au plan individuel que collectif, en faisant en sorte que le citoyen soit informé sur le niveau de service, sur les modalités de prestation, sur la distribution spatio-temporelle des services, sur les ressources requises par la production des services, sur les contraintes de production, etc.

Dans la même optique, Emery soutient que la gestion publique doit reconnaître la coexistence de deux formes de régulation, renvoyant au rôle de citoyen et de client. Pour cela, il est nécessaire, selon Emery, de marier la rationalité politique et administrative et de travailler aussi bien sur la dimension micro de la qualité (ensemble des caractéristiques d'une prestation qui lui confèrent l'aptitude à remplir les exigences légales et techniques la caractérisant, et à satisfaire les besoins exprimés et implicites des bénéficiaires directs) que sur la dimension macro (l'ensemble des caractéristiques d'une politique publique qui lui confèrent l'aptitude à remplir les objectifs politiques qui lui sont assignés, à satisfaire les besoins exprimés et implicites des bénéficiaires indirects ¹ ainsi que des autres partenaires de l'organisation publique chargée de sa mise en œuvre, et plus généralement de la collectivité). Ce même auteur reconnaît que la mise en œuvre de cette nouvelle logique de gestion publique n'est pas aisée et requiert une nouvelle lecture de la chose publique qui prend acte de sa complexité. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte où la notion d'intérêt général est mise à l'épreuve du pluralisme (Denis, 2008).

Arbitrer entre le contrôle et l'autonomie

La proposition de Goyette et coll., à l'effet que les démarches de la gestion de la qualité doivent prendre acte de la mission et de la dynamique des organismes communautaires, en reconnaissant leur besoin d'autonomie, est révélatrice d'une tension. En effet, d'une part, il y a nécessité de conférer à des organisations une marge de manœuvre pour permettre à des acteurs locaux de faire preuve de créativité, pour s'adapter entre autres à des contingences locales, et d'autre part, il est utile d'exiger une conformité à des normes imposées entre autres par des organismes de régulation, pour créer une synergie entre les actions publiques (par exemple entre le réseau public et le réseau communautaire) et pour s'assurer de l'atteinte de certains objectifs collectifs, fondés sur des données probantes. La modélisation des processus d'ancrage des processus de gestion de la qualité dans le milieu hospitalier, avancée par Lozeau, met d'ailleurs l'emphase sur le dilemme vécu par les gestionnaires qui

¹ Les « bénéficiaires » dans le langage des politiques publiques (Knoepfel et al, 2001)

doivent : 1) soit se rapprocher d'un archétype « conformiste », axé, comme son nom l'indique, sur la conformité à des standards recommandées par des autorités fortement légitimées et ce dans le but d'acquérir les ressources vitales à leur survie, tant matérielles que symboliques, 2) soit se rapprocher de l'archétype « corporatiste » reposant sur l'identification des acteurs (surtout professionnels) à des modes d'action basés sur l'autonomie professionnelle et qui de ce fait sont caractérisés par une aversion *a priori* contre toute norme ou autres contraintes imposées par une autorité extérieure.

Arbitrer entre la standardisation et la différenciation

Pour certains, la qualité des services ne peut se passer de la standardisation (Smith, 2009) Cela étant, de plus en plus d'analystes en appellent à une contextualisation des standards en fonction entre autres de la mission de l'organisation, de sa clientèle et de son contexte. Certains établissements publics déploient d'ailleurs des efforts pour définir des référentiels « qualité » adaptés à leur mission (voir texte de Legris). Cela étant, Goyette et col. mettent le doigt sur la difficulté de définir des standards de qualité lorsqu'il est question de développer des liens sociaux, de l'empowerment, de la participation citoyenne.

Au-delà de l'intérêt de la différenciation des normes d'évaluation au niveau de la gouvernance, il s'avère que la différenciation de l'offre de services devient aussi un critère de la qualité, pour répondre aux besoins différenciés des usagers. Le texte de Boudreau montre comment l'utilisation des technologies de l'information permet justement de faire de la personnalisation de masse. Ce même texte attire notre attention sur l'importance, pour le maintien de la qualité des services, de garder une diversité des canaux de communication (téléphone, internet, courrier) pour éviter autant que possible de pénaliser certaines clientèles, ce qui revient encore une fois à s'ajuster aux profils différenciés de la clientèle tout en procédant à une certaine standardisation. La réconciliation de la standardisation et de la singularité est loin d'être aisée, comme le montre l'étude de Minvielle (2000) sur les processus de prise en charge des malades : elle requiert l'invention de nouvelles formes de rationalisation de l'activité (basées sur l'idée de trajectoire), et surtout de nouveaux schèmes de pensée chez les professionnels de la santé. De plus en plus d'acteurs des milieux publics se confrontent à ces défis, notamment dans les milieux de l'éducation (voir texte de Corriveau et col.).

Arbitrer entre le formel et l'informel

Le texte de Corriveau et col. met à jour que la collaboration entre professionnels du milieu de l'éducation requiert certes des dispositifs formels tels que l'institutionnalisation de temps de réunion, la formation d'équipe-cycles, mais dépend aussi en grande partie d'une structuration relationnelle qui fait référence à la vie affective et aux processus psychosociaux qui marquent les relations entre les membres (Leclerc, 1993 cité dans Corriveau et col.). Les directions, comme l'énoncent les auteurs de cette étude, confient éprouver un malaise à obliger les enseignants d'un même cycle à travailler ensemble si ces derniers n'ont pas d'affinités; ce qui confirme encore une fois l'importance de la structure informelle (Roethlisberger et Dickson, 1939).

Si la structure informelle échappe en partie au contrôle de l'organisation, il n'en demeure pas moins que la structure formelle peut influencer la structure informelle (Dalton, 1959) dans la mesure où par exemple, l'institutionnalisation des réunions d'équipe peut permettre de développer des liens entre les personnes. Il appartient donc aux gestionnaires de s'appuyer sur les deux types de structures pour améliorer la qualité des services. D'ailleurs, la proposition de l'outil d'appréciation de la qualité des partenariats faite par Boisclair contient des critères qui renvoient aussi bien à la structure formelle (exemple : La capacité des acteurs-clés à mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation de leur action de formation en partenariat) qu'à la structure informelle (exemple : Le degré de crédibilité dont disposent les acteurs-clés est adéquat).

Où il s'agit d'explorer différentes voies pour gérer les tensions

La résolution des problèmes soulevés par ces tensions est possible uniquement si on revoit nos façons de faire. Plus précisément, notre hypothèse est à l'effet que la gestion de la qualité des services publics a intérêt à prendre acte de la complexité des enjeux et à aller au-delà d'une gestion technicienne. Comme nous l'avons avancé en introduction de ce numéro spécial, le défi est de concevoir une démarche plus adaptée au contexte des administrations publiques et à la nature même des services publics. Les solutions envisagées ici ne prétendent pas être des recettes miracles mais plutôt des voies à explorer pour apprendre collectivement à mieux maîtriser la qualité.

Expérimenter: Aujourd'hui, nul ne peut prétendre détenir la clé pour régler certains problèmes complexes de qualité auquel on est confronté. On a qu'à penser au problème de l'itinérance qui nous oblige à répondre aux besoins, pas forcément convergents, des diverses parties prenantes. L'expérimentation devient donc essentielle pour tenter de construire un intérêt général contextualisé, voir territorialisé, pour s'efforcer d'arbitrer entre les intérêts individuels et collectifs. Ceci revient encore une fois à mettre l'administration à l'épreuve de l'apprentissage. « Autant l'action publique classique suppose une conception préalable de l'intérêt général, autant l'action procédurale se propose de construire par étapes un bien commun localisé, assurant la cohérence et la légitimité des actions (Lascoumes et Le Bourhis, 2008, p. 102). Le pari que l'on fait est de la réactivation permanente. Bien entendu, cette forme de régulation présente plusieurs limites dont on peut citer ((Lascoumes et Le Bourhis, 2008) : les limites économiques (exemple, le financement); les limites liées au cadre normatif, sachant que cette forme de régulation peut produire sur le long terme une dispersion normative qu'il s'agit de limiter en créant des réseaux de nature organisationnelle et informationnelle et enfin les limites dues à la volonté des acteurs locaux qui peuvent préférer le maintien de négociations ponctuelles, au cas par cas, plutôt que la production d'accords.

Conjuguer le local et le global : Les tensions entre l'autonomie et le contrôle, entre la différenciation et la standardisation ainsi que la difficulté de définir a priori l'intérêt général nous amènent à prendre conscience de l'intérêt d'une régulation simultanément centralisée et décentralisée, pour notamment agir aussi bien sur la micro-qualité que sur la macro-qualité. La notion de dynamique intermédiaire (Filâtre et De Terssac, 2005) condense le sens qu'on pourrait donner à cette recomposition de l'action publique : d'une part, le terme

« dynamique » réfère à l'invention perpétuelle des cadres d'action; donnant lieu à 4 mouvements (Cattla, 2005) : un mouvement qui vise à distribuer l'action publique (par une décentralisation); un mouvement qui vise au contraire à recentrer l'action dans un objectif de mise en cohérence (centralisation); un mouvement qui vise à mettre en rapport les différentes parties prenantes et un quatrième mouvement qui renvoie aux processus d'apprentissage organisationnel. La dynamique est qualifiée d'intermédiaire car elle correspond à une action de médiation. L'intermédiaire peut se présenter sous plusieurs formes : un acteur individuel, un acteur collectif, un dispositif, un espace, etc. (Cattla, 2005). L'étude de Leroux (2005) montre bien comment la mise en œuvre d'une dynamique intermédiaire permet d'avancer au niveau de la gestion des risques d'inondation, un volet important de la gestion de la qualité. Il faut savoir que ce dossier implique des acteurs à différents niveaux (plusieurs ministères, des communes), avec chacun leur propre réglementation, et il cristallise plusieurs tensions (logique de densification de l'urbanisation; protection de l'environnement; non constructibilité en zone inondable, etc.). L'élaboration d'une étude qui a cherché à clarifier les hypothèses et les attentes des différents acteurs a « donné le moyen de sortir des impasses constatées dans un traitement quotidien des problèmes à l'échelle de la commune et d'harmoniser les politiques communales ». (Leroux, 2005, p. 195).

Diversifier les expertises : Les autorités publiques s'appuient depuis fort longtemps sur des experts pour prendre des décisions (Lascoumes, 2002). On parle alors d'une technicisation de l'administration publique. Dans le domaine de la gestion de la qualité, une nouvelle figure d'acteur s'est même imposée : les qualitiens. Cette technicisation s'est amorcée à la fin du 19^{ème} siècle, suite aux travaux de la science camérale qui ont eu un impact important sur les pratiques administratives : la connaissance statistique de la population et de ses besoins a favorisé notamment la « modernisation » de la bureaucratie. Ceci dit, l'émergence progressive d'une crise des expertises a obligé l'État à recourir de plus en plus à une expertise collective (Lascoumes, 2002), au préalable à des contre-expertises (exemple : pour analyser les impacts de l'accident de Tchernobyl), ensuite à des expertises pluridisciplinaires (par exemple, l'analyse des catastrophes a nécessité d'aller au-delà des sciences d'ingénierie) et enfin à des expertises plus profanes (dans le domaine de la santé, de l'environnement, etc.). L'implication des citoyens « ordinaires » ne va pas de soi dans la mesure où d'une part elle est perçue comme une menace par certains (Callon et col., 2005) et où d'autre part le dialogue entre les expertises est difficile (voir entre autres texte de Pommey et col.). Néanmoins, revaloriser « le sens commun » est après tout le fondement même de la démocratie (Boudon, 2006).

Créer le dialogue : La gestion des paradoxes mis à jour dans notre analyse nécessite de promouvoir un véritable dialogue, à tous les niveaux. L'agir communicationnel (Habermas, 2006) est en effet essentiel à l'intercompréhension. Nous pensons comme bien autres que les débats publics autour des enjeux de gestion de la qualité des services publics sont incontournables (Rodriguez, 2006; Hamel, 2008), pour créer entre autre des échanges avec la société civile.

Nous rejoignons également la proposition de Pommey et coll. quant à l'intérêt des communautés de pratique, comme outil de partage des expériences. Cela étant, comme le dit si bien Landrieu (2001, p. 368) « pour qu'il y ait véritablement intelligence collective,

au-delà de cette confrontation de points de vue, il faudrait que d'autres conditions soient réunies afin que de véritables savoirs alternatifs se construisent, s'expriment et circulent et qu'on ne se contente pas de paroles. La construction des savoirs alternatifs appelle des lieux d'expérience, des temps d'apprentissage et des processus de reconnaissance sociale ».

Revoir les formes de prescription : Souvent, on reproche aux organismes de régulation, entre autres aux organismes d'accréditation, « d'imposer » des normes et procédures qui peuvent faire fi des contraintes locales. Ceci peut inciter justement les acteurs à faire de la gestion de la qualité un rituel administratif stérile (voir texte de Lozeau). Plusieurs auteurs dont J. D. Reynaud ont déjà montré l'intérêt d'une régulation conjointe dans le cadre de l'action publique. Cela étant, comme l'énoncent Goux-Baudiment et col. (2001), les partenaires sociaux ne sont pas uniquement intéressés à être consultés autour des choix élaborés par les autorités publiques. Dans certains domaines, où il y a une forte incertitude sur les valeurs et les connaissances (exemple, éducation, environnement, etc.), les différentes parties prenantes veulent aussi être des concepteurs de l'action publique car comme l'avance Hatchuel (2003), nous sommes désormais passés d'une ère de production à une ère de conception. De ce fait, il faudrait revoir les formes de prescription, pour favoriser un processus d'apprentissage collectif. Plus précisément, il s'agit d'évoluer vers des formes de prescription faibles (Hatchuel, 2003), qui tout en orientant et en coordonnant l'action collective, laissent de la place à l'autonomie. Nous avons défendu ailleurs l'idée que les processus d'agrément peuvent être à ce titre pensés et conçus comme des « technologies » habilitantes et non coercitives (Touati et Pomey, 2009), c'est-à-dire des dispositifs comportant les caractéristiques suivantes : le pouvoir de « réparation » (contextualisation des normes), la transparence interne (intelligibilité des normes); la transparence globalité (intelligibilité du dispositif à l'intérieur du système globale) et flexibilité de la prise de décision.

Conclusion

Le mouvement de la gestion de la qualité a constitué au début des années 90 une vague de rationalisation en vogue dans le secteur public, sous-tendue par un mythe rationnel (Hatchuel, 1998). La notion de mythe ne renvoie pas ici à l'idée d'illusion, ou d'utopie. Il ne s'agit pas non plus d'idéaliser une vérité mais plus fondamentalement de voir dans le recours à ce mythe une façon de mobiliser le collectif autour de concepts qui vont modeler les cadres d'action des acteurs. Ceci dit, il est important que « le mythe puisse être réflexivement remanié dans le cours même de l'action » (Hatchuel, 1997, p.187). L'analyse critique de la mise en œuvre de la gestion de la qualité révèle que comme toute innovation managériale, l'ancrage de celle-ci au sein de l'administration publique passe par un ajustement mutuel entre l'innovation et l'organisation (David, 1996). Cela étant, cette dynamique est loin d'être simple et la conception paradoxale de cette gestion (Perret et Jossierand, 2003) nous oblige à prendre acte de cette complexité.

Remerciements : L'auteur tient à remercier G. Divay pour ses précieux commentaires sur une version préalable de ce texte.

Profil de l'auteure :

Dr Touati est professeure à l'École Nationale d'Administration Publique (Québec) depuis Juin 2005. Elle détient un doctorat en ingénierie et gestion de l'École des Mines de Paris. Ses travaux de recherche s'inscrivent essentiellement dans le champ de l'administration de la santé et portent sur la mise en œuvre et l'impact des réformes. Elle a publié de nombreux articles dans des revues avec comités de pairs.

Références

- Boudon, R. "Renouveler la démocratie"; In : Odile Jacob; *Éloge du sens commun* (2006)
- Caizi, I. "L'usager : une voix qui compte de plus en plus"; *Problèmes politiques et sociaux* (2005); # 913, 94-98
- Callon. M., Lascoumes, P. et Y., Barthe. "Les citoyens ordinaires : une menace ?"; *Problèmes politiques et sociaux* (2005); # 912, 60-61
- Cattla, M. "Des dynamiques intermédiaires au travail politique"; In : Filâtre, D. et G., De Terssac (coordonnateurs); *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*; Éditions Octares (2005); 37-62
- Dalton, M. "Men Who Manage"; New York, Wiley (1959)
- David, A. "Structures et dynamiques des innovations managériales"; *Cahier Centre de Gestion Scientifique* (1996)
- Denis, B. Avant propos au numéro spécial, L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme, *Problèmes politiques et sociaux* (2008); # 946, p. 4-12
- Filâtre, D. et G., De Terssac. "Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique"; Éditions Octares (2005)
- Goux-Baudiment, F., Heurgon, E. et J., Landrieu (coordonné par). "Expertise, débat public : vers une intelligence collective"; Éditions L'aube (2001)
- Habermas, J. "Idéalisations et communication : agir communicationnel et usage"; Paris, Fayard (2006); 109 p.
- Hamel. P. "Ville et débat public, Agir en démocratie"; Canada, Presses de l'Université de Laval (2008); 174 pages
- Hatchuel, A. "Comment penser l'action collective ? Théorie des mythes rationnels"; In : Damiel, R. et Tosel, A. (eds); *L'action collective : coordination, conseil, planification*; Annales Littéraires de l'université Franche-comté (1998)

- Hatchuel, A. “La théorie de la régulation est-elle une théorie de l’action collective ?”; In : Terssac, G. (coordonné); *Essai sur la théorie de la régulation*; Jean-Daniel Reynaud; *La théorie de la régulation sociale*, Débats et prolongements, Paris, La découverte (2003)
- Landrieu, J. “Intelligence collective et décision publique”; In : Goux-Baudiment, F., Heurgon, E. et J., Landrieu (coordonné par); *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*; Éditions L’aube (2001); 361-374
- Lascoumes, P. “L’expertise, de la recherche d’une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix”; *Revue Française d’Administration Publique* (2002); # 103, 369-377
- Lascoumes, P. et J-P., Le Bourhis. “Politiques procédurales : la production d’un intérêt général territorialisé”; *Problèmes politiques et sociaux* (2008); # 946, 102-105
- Leroux, M. “Une étude sur les zones inondables : construction d’un objet intermédiaire entre techniciens et élus”; In : Filâtre, D. et G., De Terssac (Coordonnateurs); *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l’action publique*; Éditions Octares, (2005); 189-200
- Minvielle, E. “Réconcilier standardisation et singularité : les enjeux de l’organisation de la prise en charge des malades”; *Ruptures* (2000); 7 (1) : 8-22
- Perret, V. et E., Josserand. “Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations”; France, Ellipses (2003); 302 pages
- Reynaud, J-D. “Les règles du jeu, L’action collective et la régulation sociale”; France, Armand Collin (2004); 348 pages
- Rodriguez, L. “Repenser la qualité des services en santé mentale dans la communauté”; Canada, Presses de L’université du Québec (2006); 307 pages
- Roethlisberger, F.G. et W.J., Dickson. “Management and the Worker”, *Harvard University Press*, Cambridge (1939)
- Touati, N et M. P, Pomey. “Accreditation at a crossroads: are we on the right track?”; *Health Policy* (2009); 90 (2-3), 156-165