Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 63 (2005)

Heft: 1: KM : partager pour gagner! ; Economie d'entreprise et capital humain (I) ; Compétition contre hominisation : Garelli - Jacquard : 1 - 1

Artikel: Vers un système intégré de management pour les collectivités publiques basé sur le modèle d'excellence EFQM

Autor: Hoffmann, Damien / Perret-Gentil, Jean-Claude

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141655

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REVUE ECONOMIQUE ET SOCIALE. MARS 2005

VERS UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE MANAGEMENT POUR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES BASÉ SUR LE MODÈLE D'EXCELLENCE EFQM [1]

Damien HOFFMANN[2]
Jean-Claude PERRET-GENTIL[3]

Résumé

Ce n'est que récemment que le secteur public s'est intéressé aux démarches qualité. Le modèle EFQM, vu son caractère non prescriptif, semble particulièrement bien approprié au secteur public. Dans le cadre de ses activités de recherche, la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale a financé la création d'un modèle qualité basé sur la philosophie EFQM adapté aux besoins des communes de taille moyenne. Ces travaux ont abouti à l'élaboration d'un modèle simple d'auto-évaluation qui permet de dégager les points forts et les points faibles de l'organisation et de mettre en place des mesures d'amélioration ; ils devraient se poursuivre, avec le partenariat d'une dizaine de communes, par la mise en place d'un système intégré de management par la qualité et la création d'une plate-forme permettant aux collectivités publiques de bénéficier des expériences réalisées par d'autres.

1. Les enjeux dans les collectivités publiques

Les communes sont confrontées à un contexte socio-économique et politique en pleine évolution et sont soumises à une pression financière de plus en plus vive. Parmi les défis qu'elles doivent relever, la nécessité d'intégrer les principes du développement durable accompagne celui de réaliser des activités toujours plus complexes. D'autre part, elles sont appelées à justifier leurs actions auprès d'une population et d'usagers de plus en plus exigeants tout en démontrant leur capacité à se gérer de manière efficiente.

Or, la gestion traditionnelle des communes se caractérise par les constats suivants:

- Les communes appliquent des méthodes de gestion réactives qui les placent en situation de faiblesse par rapport aux usagers et face à l'administration cantonale;
- Les besoins et les attentes de la population évoluent rapidement. La gestion communale doit s'inspirer des principes de gestion développés dans l'économie et s'orienter vers la satisfaction des usagers et de la collectivité;
- Les communes sont confrontées à un contexte concurrentiel grandissant, particulièrement en ce qui concerne le développement économique ou l'accueil de nouveaux résidants. Les autorités doivent

apprendre à promouvoir leurs atouts;

- Le public voire même les autorités cantonales, partent du principe qu'une commune qui présente de bons résultats financiers est bien gérée et qu'une commune qui connaît des difficultés est mal gérée; cette vision est trop réductrice;
- Les communes ne disposent pas d'indicateurs fiables leur permettant de mesurer leurs performances individuelles ou collectives. En cela, elles se placent en situation difficile lorsqu'elles doivent justifier l'utilisation des deniers publics;
- Les cantons voire la Confédération ne disposent pas d'outils permettant d'avoir une vue objective de la situation communale.

L'intégration d'une vision systémique s'impose aux collectivités publiques, de même que la recherche de la performance. Un tableau de bord est une façon de piloter une organisation en permettant de fixer des cibles et des indicateurs, ainsi que d'analyser les données de différentes natures nécessaires à la mesure de l'atteinte des objectifs.

La recherche de la performance peut se décliner en trois niveaux:

- Le premier niveau, celui de l'outcome est global, il se décline en termes de bien-être et d'application du développement durable dans ses trois composantes.
- Le deuxième niveau est celui de l'output; il se concrétise par l'étendue et la qualité des prestations que les collectivités publiques offrent aux usagers en matière d'équipements et de services. La mesure de ces prestations passe par l'évaluation des politiques publiques, on parle généralement d'efficacité lorsqu'on mesure l'atteinte des objectifs fixés.
- Le troisième niveau, celui de l'efficience, s'attache à améliorer le fonctionnement interne des administrations (la manière de produire les prestations offertes), ce qui correspond aux préoccupations mises en avant par les théories de la nouvelle gestion publique, ainsi qu'à fournir les prestations au meilleur rapport qualité/coût.

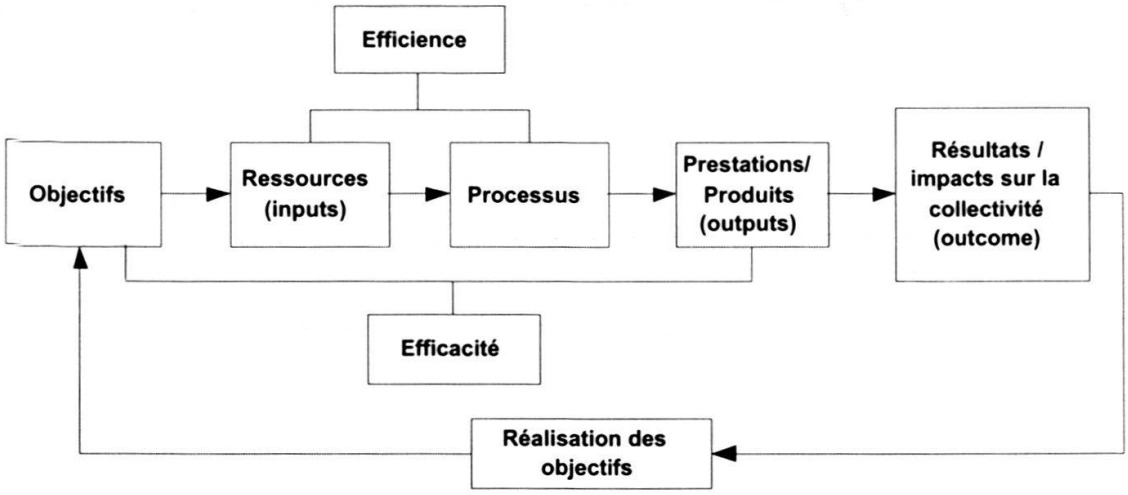

Figure 1: Mise en perspective des enjeux pour les collectivités publiques

Malgré les efforts accomplis, il manque encore des outils et critères de référence permettant aux collectivités de maîtriser leurs résultats et performances, particulièrement en ce qui concerne les thèmes où un indicateur financier n'est pas pertinent (satisfaction des citoyens par rapport à la qualité de l'environnement et des services publics, satisfaction des entreprises par rapport aux équipements et services publics, satisfaction des collaborateurs par rapport à l'organisation du travail, etc.).

Dans ce contexte, les démarches qualité peuvent être considérées comme des guides stratégiques si elles envisagent toute l'ampleur de la problématique comme c'est le cas dans le modèle EFQM. En effet, les critères facteurs du référentiel considèrent de quelle manière les questions sont abordées (stratégie, gestion du personnel, gestion opérationnelle, partenariats et ressources, processus), et les critères résultats permettent d'obtenir des indicateurs sur la performance de l'action publique en faveur de leurs collaborateurs, des usagers et de la société toute entière[4].

2. La qualité des normes ISO au modèle l'excellence

La recherche méthodique de la qualité n'est pas une invention de l'ère moderne ou de l'industrialisation. De tout temps, l'homme a développé des méthodes et organisé son travail afin de mener à bien ses activités, ce qu'on appelle aujourd'hui des projets. Les bâtisseurs de pyramides, de temples antiques et de cathédrales auraient-ils pu réaliser leurs oeuvres s'ils n'avaient pas déterminé et amélioré constamment leurs méthodes de construction et utilisé les matériaux adéquats ?

Pendant longtemps, la maîtrise de la qualité est restée liée au produit et portait sur le contrôle de chaînes de production industrielles. Les méthodes ont évolué du tri (élimination de pièces défectueuses lors d'un contrôle final) jusqu'à l'assurance de la qualité orientée sur la prévention (maîtrise de l'ensemble du processus de production par des contrôles périodiques et méthodiques).

La normalisation de produits industriels a donné un essor aux démarches qualité dans les entreprises. La définition d'exigences communes, par secteur professionnel, a permis de fixer les conditions de conformité des produits pour leur commercialisation. Développées à l'origine par les organisations professionnelles, la normalisation a été favorisée par la création d'Instituts nationaux de normalisations, puis en 1946 par la fondation de l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO) dont le siège est à Genève.

Suite aux réflexions des militaires et des pays britanniques, des normes s'appliquant à des organisations d'entreprises ont vu le jour. Le terme de «normes systèmes» a été retenu dans l'intitulé de la série des normes ISO 9000, dont la première édition remonte à 1987.

La norme ISO 9001:1987, tout comme l'édition 1994 de cette même norme, est fortement orientée vers le secteur de production et industriel en général. Ces normes sont destinées à assurer la qualité par la mise en place de processus de travail et de dispositifs de contrôle et de surveillance. Par contre, la prise en compte des résultats financiers et non-financiers, des attentes des clients, de la satisfaction des parties prenantes et du rayonnement de l'entreprise sont des aspects qui ont été négligés.

Parallèlement aux normes, avec un développement néanmoins plus récent en Europe, se sont développés des référentiels ou modèles systémiques proposant des recommandations et également une vision d'entreprise leader du point de vue de la stratégie, de la gestion des ressources humaines et matérielles, des

partenariats et des résultats. C'est résolument la recherche d'une structure cohérente permettant d'intégrer un ensemble d'exigences, notamment sur le plan de la qualité, de l'environnement et de la sécurité réparties traditionnellement dans plusieurs normes ou standards qui caractérise cette évolution.

Ces modèles non prescriptifs contiennent un ensemble de recommandations qui sont autant de critères qualifiant une entreprise exemplaire, leader dans son domaine. Ainsi, l'Excellence s'applique à une conception large de l'entreprise et s'étend à tous les domaines de management et d'activités de l'entreprise. Tout comme une norme, un modèle exprime un consensus sur une approche de qualité totale.

Il existe 2 principaux référentiels:

- Aux Etats-Unis, le référentiel Malcolm Baldridge. Conçu dans un souci de restauration de la compétitivité économique américaine, ce référentiel propose un schéma stratégique idéal en vue de l'amélioration des performances.
- En Europe, le modèle d'Excellence EFQM, (EFQM est une abréviation anglaise signifiant en français Fondation européenne pour le management par la qualité) qui sera développé ci-après.

Ces référentiels ne sont pas certifiables. Ils conduisent à la réalisation d'évaluations ou d'auto-évaluations (évaluation accomplie en interne) sur la base généralement de questionnaires. Renouvelées à intervalles périodiques, ces opérations permettent à une organisation de mesurer ses progrès et de décider de programmes d'améliorations en vue de demeurer parmi les meilleures.

Différentes adaptations et simplifications de référentiels ainsi que la réalisation de questionnaires particuliers ont vu le jour. La souplesse de ces référentiels, de même que leur aspect non contraignant (aucune obligation de contrôle externe, aucun engagement contractuel) est une raison de leur succès.

La promotion du thème de la qualité a été renforcée par l'attribution de prix nationaux et internationaux aux entreprises ayant conduit des processus qualité avec succès. Les prix qualité sont des récompenses décernées aux entreprises et organisations les plus méritantes dans l'application de critères d'Excellence ou dans le développement de mesures d'améliorations novatrices. La plupart ont un lien avec un référentiel. Un jury est chargé d'évaluer les dossiers de candidature.

On peut citer en Suisse le prix suisse de la qualité (ESPRIX) remis chaque année à une entreprise ayant été sélectionnée suite à une évaluation sur dossier complétée, pour les entreprises les plus performantes, par une visite sur site. En Europe, la fondation EFQM récompense chaque année des entreprises lauréates à l'occasion de «l'European Quality Award».

En Suisse, deux prix sont orientés «secteur public»:

- Le Prix Speyer (1992), créé par la Haute Ecole des sciences administratives Speyer en Allemagne. Destiné aux organisations publiques d'Allemagne, d'Autriche et de Suisse, ce prix vise à identifier et valoriser les administrations publiques particulièrement innovatrices, dont les réalisations constituent une source d'inspiration et d'apprentissage pour les services publics en général[5].
- Le Prix du service public (1998), créé par l'entreprise Andersen[6]. Il s'agit selon les termes de son initiateur d'une initiative d'encouragement destinée à récompenser les projets novateurs au sein de l'administration publique en Suisse.

3. Les principaux référentiels qualité utilisés par les collectivités publiques

Ce n'est que récemment que le secteur public s'est intéressé aux démarches qualité. Cet intérêt a été favorisé par les évolutions suivantes:

- développement de normes systèmes;
- modernisation des structures, organisation et optimalisation interne du travail (évolution désignée par les expressions «New Public Management» ou «nouvelle gestion publique»);
- besoin de prouver auprès du politique et des contribuables la bonne gestion des deniers publics;
- intérêt à utiliser les mêmes référentiels que ceux utilisés par les fournisseurs de matériels et de services (entreprises privées).

Certaines administrations et services techniques ont procédé à une certification de leurs activités. La création de prix qualité a suscité également l'intérêt en permettant à une administration d'obtenir une évaluation à bon compte, voire aussi et surtout une reconnaissance publique pour les travaux réalisés. Plus récemment, l'organisation de conférences a permis de faire connaître et diffuser les bonnes pratiques[7].

D'une manière générale, il faut distinguer entre les démarches d'Excellence mises en place dans les grandes administrations publiques (celles de l'Etat ou des niveaux inférieurs) et dans les collectivités locales. Le recours au modèle d'Excellence intervient souvent dans des programmes de réforme et de modernisation des structures publiques. Il faut également relever que, en Europe, l'intérêt pour les référentiels d'Excellence est récent. La mise en place de démarches d'Excellence est un processus à long terme qui touche à la culture d'entreprise et qui est soumis aux variations des forces politiques. Des données et le recul manquent encore pour évaluer valablement le travail.

Selon nos recherches, il n'existe pas encore d'outils complets d'auto-évaluation à disposition des collectivités publiques de taille moyenne. L'offre présente sur le marché est, soit trop générale, soit trop lacunaire, c'est le cas notamment pour les normes ISO et le référentiel CAF

Les normes ISO[8]

Le terme ISO correspond à l'expression «International Standard Organisation». Cette organisation est à la base de l'harmonisation de différentes normes et au développement de plusieurs milliers de normes internationales concernant des produits et des services. ISO est également à l'origine de normes systèmes orientées vers la gestion d'entreprises et fournissant des standards ou exigences à respecter. Deux normes systèmes sont certifiables; il s'agit de la norme ISO 9001:2000 et de la norme environnementale ISO 14001:2004. D'autres n'ont pour objectifs que de fournir des lignes directrices et recommandations telles que la norme ISO 9004 par exemple.

Les normes ISO ne sont pas fondamentalement des standards orientés vers l'auto-évaluation. Leur but premier est de favoriser la qualité de l'organisation et de faire reconnaître le niveau de qualité mis en place par le biais de certifications et de contrôles réguliers par un organisme tiers. La partie résultats est abordée indirectement dans différents chapitres, sans toutefois que les résultats soient compris comme un moyen de vérifier la performance d'une entreprise ou d'une administration.

Si pour certaines entreprises du secteur privé (domaine de l'automobile par exemple), la certification est devenue une porte d'accès à certains marchés, cela n'existe pas dans les collectivités publiques. En revanche, la norme ISO 9001:2000 est intéressante pour des services techniques (eaux, énergies, routes, par exemple). Plusieurs administrations ont obtenu ces dernières années des certifications.

Le référentiel CAF[9]

Le Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF)[10] intègre les traits principaux du modèle d'Excellence de la Fondation Européenne du Management par la Qualité (EFQM) et les expériences accumulées par l'Institut Speyer en Allemagne avec l'organisation du prix qualité Speyer. L'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP ou EIPA dans son abréviation anglaise) a contribué également de manière importante à l'intégration de ces deux modèles.

Ce référentiel développé sous l'égide de l'Union européenne et des directeurs généraux de l'Administration Publique de 16 pays peut-être considéré comme un «modèle de démarrage» permettant de fournir rapidement, par la réalisation d'une auto-évaluation, un diagnostic sommaire de son organisation.

Comme instrument d'auto-évaluation, le CAF :

- permet de dresser rapidement un état des lieux de l'organisation par l'équipe dirigeante;
- fournit une liste des points où l'organisation posséde une marge de progression importante;
- encourage le dialogue entre le management et le personnel sur l'amélioration de la performance;
- peut être utilisé pour développer une culture de « recherche permanente de l'excellence », par exemple en répétant l'exercice d'auto-évaluation à intervalles réguliers pour permettre une prise de conscience des progrès accomplis.

Les principaux avantages du modèle CAF sont sa simplicité d'utilisation, permettant de l'utiliser comme outil d'initiation ou «d'entraînement» aux pratiques d'auto-évaluation. Son développement sous l'égide de l'Union Européenne lui donne une assise et une crédibilité auprès de nombreuses administrations offrant à moyen terme la possibilité de développer des opérations de benchmarking.

Toutefois, le CAF reste un modèle très sommaire. La Fondation EFQM considère le CAF comme un outil permettant de viser le premier niveau de reconnaissance proposé par EFQM, celui de l'engagement vers l'Excellence. En résumé, le modèle CAF représente une porte d'entrée vers l'Excellence et vers une utilisation ultérieure du modèle EFQM.

Depuis quelques années, une banque de données se met en place grâce à l'impulsion de l'Institut Européen d'Administration Publique, avec un volet «Good Practices» visant à récolter et diffuser les bonnes pratiques.

4. Le modèle d'Excellence EFQM[11]

Le référentiel EFQM est un cadre non prescriptif composé de neuf critères principaux se partageant entre des critères facteurs et des critères résultats (voir schéma ci-dessous). Il ne fournit ni des exigences précises ni une recette, mais plutôt une vision globale et cohérente des éléments ou critères qui permettent de mesurer

le degré d'organisation et de performance de toute organisation.

Le modèle EFQM entre dans la catégorie des modèles non-prescriptifs basés sur des auto-évaluations. EFQM définit ce terme comme une «revue globale, systématique, méthodique et régulière des activités et des résultats d'une organisation»[12]. Les partenaires ayant participé à l'élaboration d'un glossaire des termes courants de gestion publique et de démarches qualité (voir description ci-après) ont rédigé la définition suivante «Evaluation critique de ses propres prestations compte tenu d'objectifs fixés».

Ce terme est étroitement lié au modèle d'Excellence EFQM qui fait la promotion de l'auto-évaluation comme méthode de management et d'amélioration continue des structures de fonctionnement des entreprises.

Le modèle d'Excellence développé à la fin des années 80 a été révisé à plusieurs reprises. Le modèle est utilisé par plus de 30'000 entreprises du secteur privé et public en Europe et depuis peu aux Etats-Unis et en Amérique du Sud. Depuis plusieurs années, la promotion du modèle est assurée par un réseau d'organisations partenaires dans chaque pays européen.

Une version secteur public et associations a été publiée en 1999 (révisée en 2003). Il ne s'agit néanmoins pas d'une adaptation au sens propre du terme mais plutôt d'une intervention sur le plan du vocabulaire.

Depuis 1992, la fondation EFQM remet chaque année des prix qualité aux entreprises qui justifient, par un dossier de candidature, de pratiques d'auto-évaluation et d'un haut niveau de performances et de résultats.

4.1 Les concepts fondamentaux de l'Excellence

Le modèle d'Excellence EFQM repose sur une série de 8 concepts fondamentaux[13] qui expriment des comportements et des orientations caractérisant une entreprise ou une organisation possédant un haut niveau de management et d'organisation, de même que des résultats en progression.

- L'orientation résultats

  Le modèle met l'accent sur les résultats qui constituent 4 des 9 critères (voir schéma ci-dessous). L'Excellence se mesure en fonction des résultats atteints par rapport à des objectifs ainsi que par la satisfaction des besoins des clients ou usagers et de toutes les parties prenantes (personnel, fournisseurs, collectivité, et par extension à tout ceux qui ont des intérêts financiers dans l'organisation).

- L'orientation clients

  La satisfaction des clients ou des usagers est l'objectif principal de toute démarche qualité et par extension de la direction de toute entreprise. De la satisfaction, dépendra la fidélisation, l'acquisition de clients supplémentaires et finalement la pérennité de l'entreprise.

- Le leadership et la constance des objectifs

  La clarté et la cohérence des activités de l'organisation dépendent du rôle des dirigeants. Le savoir-être, le savoir-conduire sont des qualités requises pour permettre non seulement de diriger une entreprise mais également de la conduire vers des objectifs acceptés par tous et ceci dans un effort de continuité.

- Le management par les processus et les faits

  Le management par les processus renvoie à la maîtrise par les dirigeants des méthodes et savoir-faire des

entreprises qui doivent être exprimés de manière synthétique et systématique sous forme de processus. Chaque décision sera fondée sur des faits ou des informations fiables dont la source est connue.

- Le développement et l'implication des personnes

  L'implication du personnel sera atteinte par un partage des valeurs et par le développement de la culture d'entreprise.

- La formation continue (apprentissage), l'innovation et l'amélioration

  Les résultats et les performances des entreprises seront optimalisées par l'engagement des dirigeants en faveur de la formation continue du personnel et des cadres, de la recherche et de l'amélioration continue des processus de travail.

- Le développement des partenariats

  Une entreprise fonctionnera plus efficacement en développant de manière judicieuse des partenariats fondés sur des objectifs partagés et des rapports de confiance.

- La responsabilité sociale/sociétale de l'organisation

  Le succès à long terme d'une entreprise sera d'autant mieux apprécié qu'elle communiquera ses engagements en matière d'éthique, de préservation de l'environnement et pour tous les domaines où les règles fixées par la collectivité peuvent être dépassées.

4.2 Les neufs critères du modèle d'Excellence EFQM

Le document de base qui a alimenté le travail de réflexion est le «modèle EFQM d'Excellence pour le secteur public et associations» édité en 1999 par la fondation du même nom.

Le modèle est composé de 5 critères facteurs et de 4 critères résultats, représentés dans le schéma ci-dessous.

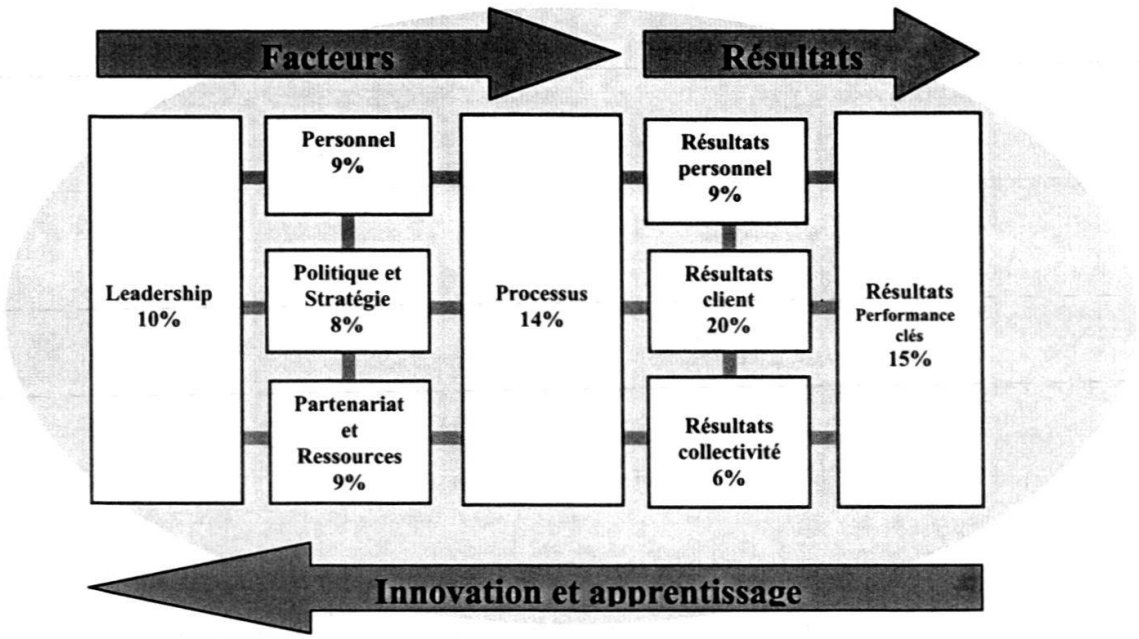

Figure 2: Le modèle d'Excellence EFQM - Source: EFQM

Les **critères facteurs** font référence à l'ensemble des politiques et mesures prises par les organisations dans les domaines de:

- la conduite des activités par la direction (*critère* leadership)
- l'engagement, la gestion et le développement des ressources humaines (personnel)
- la détermination et le déploiement de la politique et de la stratégie (politique et stratégie)
- la relation avec les partenaires et la gestion des ressources internes, notamment les finances, les équipements, le savoir-faire (partenariats et ressources)
- l'organisation méthodique du travail (processus)

Les **critères résultats** font référence à l'ensemble des dispositions prises par les organisations dans les domaines de:

- la mesure de la satisfaction et des performances du personnel (*critère* résultats personnel)
- la mesure de la satisfaction des clients ou usagers (résultats clients)
- la mesure de la satisfaction de la collectivité par rapport aux produits et/ou prestations fournis (résultats collectivité)
- la mesure des résultats planifiés et des indicateurs de performance (résultats performances clés)

Le fonctionnement du modèle repose sur le principe suivant défini par EFQM: «L'excellence des résultats concernant la Performance, les Clients, le Personnel et la Collectivité est obtenue grâce au Leadership qui soutient la Politique et la Stratégie et qui gère le Personnel, les Partenariats et les Ressources et les Processus»[14].

Mieux qu'une norme, le modèle EFQM donne la possibilité aux membres d'une direction de procéder à une auto-évaluation ou à un état des lieux de son organisation. A l'aide de questionnaires ou d'autres supports, le processus permet à la direction de détecter clairement ses points forts et les domaines où des mesures d'amélioration doivent être apportées.

Afin de favoriser une approche méthodique et d'aboutir à un score chiffré, EFQM propose une logique d'évaluation intitulée RADAR[15].

Le modèle d'Excellence donne lieu à une cotation en termes de points qui peut être l'aboutissement d'un processus d'auto-évaluation. Les critères facteurs ou les critères résultats permettent d'atteindre chacun un maximum de 1'000 points, objectif théorique pouvant être atteint par une organisation. Il est ainsi possible d'identifier le chemin parcouru, la distance restant à couvrir pour se rapprocher du niveau le plus élevé de l'Excellence et son positionnement par rapport à d'autres organisations.

Une fois les plans d'amélioration élaborés et mis en œuvre, les résultats obtenus font à nouveau l'objet d'un cycle évaluation/prise de décision qui contribue à faire progresser l'organisation.

5. Normes ISO et modèle EFQM : quelques éléments de comparaison

Actuellement aucun cadre de référence adapté au fonctionnement des collectivités locales n'a encore été élaboré. Comme référentiel général, le modèle EFQM, non prescriptif, semble approprié car il permet aux communes d'effectuer, à l'aide de démarches d'auto-évaluation, un diagnostic global et de se situer dans leur cheminement vers l'Excellence. La finalité d'une auto-évaluation est de permettre, après avoir identifié et analysé

les points forts et les points faibles, de dégager des points d'amélioration. Une démarche EFQM peut être maîtrisée en interne et suivre le rythme de l'organisation. Autre avantage: à moyen et à long terme l'utilisation d'un référentiel commun et d'indicateurs rend possible des opérations de Benchmarking ou de comparaisons.

Selon le Ministère de la Fonction Publique Fédérale belge[16], la pratique de l'auto-évaluation procure les avantages suivants:

- Introduction au domaine du management par la qualité;
- Indicateur «initial» des forces et faiblesses des performances dans les différentes parties de l'entreprise;
- Base de comparaison (Benchmarking) avec les performances d'autres organisations comparables;
- Aperçu sur la manière dont l'organisation apparaît aux employés;
- Source possible d'idées sur le «comment» et le «où» travailler pour améliorer les performances.

Norme ISO 9001:2000	Modèle EFQM
Orienté sur l'optimisation d'un système de management de la qualité (gestion de la qualité)	Orienté sur le développement de méthode de management s'étendant à l'ensemble de l'organisation (gestion par la qualité)
Normatif	Indicatif
La reconnaissance par une certification est un but, ou tout au moins une étape importante	La reconnaissance n'est pas un but à court terme. Elle présente un caractère progressif.
Certaines exigences (procédures) ont un caractère obligatoire	Aucune exigence précise
Pas de prise en compte des aspects financiers	Les aspects financiers sont évalués
Pas de prise en compte de la population	Prise en compte de la population
Pas d'exigence d'auto-évaluation, celle-ci est principalement externe	L'auto-évaluation est le fondement de l'amélioration continue
La qualité peut être (encore) déléguée à un responsable qualité	La qualité nécessite une formation et une implication des dirigeants
Pas de prix qualité	L'application du modèle peut mener à un prix qualité

Il est difficile de déterminer lequel des systèmes est le plus pertinent tant les prestations et les formes que prennent les organisations et services sont diverses et variées. Une démarche qualité doit répondre à un projet et les objectifs de ce projet vont déterminer le type de référentiel retenu. Si l'objectif est d'organiser et structurer le travail, de sécuriser les tâches, de penser «processus», le recours aux normes ISO fera l'affaire. Si l'objectif est plus large, notamment de se rapprocher des citoyens, de valoriser les prestations, de mesurer les résultats et les performances dans une logique d'amélioration progressive, alors le modèle EFQM sera mieux adapté.

Le référentiel EFQM semble néanmoins plus intéressant pour une collectivité locale en lui procurant un moyen d'appréhender pas à pas la qualité et ses implications. Cela permet de donner le temps pour susciter l'adhésion de toutes les personnes concernées. Avec son caractère non prescriptif, EFQM reconnaît qu'il y a plusieurs

approches et «cheminements» pour tendre vers l'Excellence. En particulier l'auto-évaluation est une méthode qui permet de travailler et de maîtriser le processus en interne. Le référentiel offre aussi beaucoup de souplesse, notamment en donnant la possibilité de rédiger des questionnaires adaptés à ses domaines d'activité.

La conclusion apportée par un rapport d'évaluation sur l'utilisation du modèle en Angleterre était la suivante: « (...) le modèle d'Excellence est l'outil adapté pour conduire l'amélioration du secteur public. (...) Nous croyons que le modèle d'Excellence est le meilleur outil pour soutenir l'excellence et l'amélioration du secteur public»[17]. Cependant, celui-ci rendait aussi attentif à la nécessité de se focaliser plus sur l'amélioration du secteur public et sur la compréhension des principes d'excellence plutôt que d'adhérer à une routine de pratique intensive d'auto-évaluation orientée uniquement sur une amélioration année après année du score obtenu.

6. Les résultats de l'adaptation

Dans le cadre du projet financé par la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale, nous avons adapté le modèle EFQM aux besoins des communes de taille moyenne en partenariat avec la commune de Pully, dans le canton de Vaud. L'objectif était de mettre à disposition un modèle d'auto-évaluation concret et appliqué aux besoins de communes de taille moyenne.

Une première considération nous a amené à renommer le premier critère en le réservant à l'indentification des actions stratégiques (conduite politique) et d'inclure dans le critère deux les éléments relevant de l'opérationnel. Cette façon de faire permettait ainsi de tenir compte séparément de l'appréciation des membres de l'exécutif et des cadres administratifs.

Le deuxième pas était de reconsidérer les neuf critères proposés par EFQM, non pas sur le fond mais plutôt sur la forme et le vocabulaire. Les modifications apportées sont donc relativement mineures.

Le principal problème a été celui de la pondération accordée par EFQM aux neuf critères. En effet, les collectivités publiques ayant en priorité des objectifs sociétaux (output et, surtout, outcome), il nous parait que les pondérations EFQM ne sont pas très judicieuses. Afin de mieux les calibrer, il aurait été nécessaire de pouvoir disposer d'un échantillon de communes plus large; nous nous proposons de l'effectuer dans la suite de l'étude.

Cette approche a abouti à l'élaboration de trois documents interdépendants qui sont brièvement décrits ci-dessous:

- Référentiel d'Excellence
- Cahier d'auto-évaluation
- Glossaire des termes courants de gestion publique et de démarches qualité

Ces documents devront évoluer en fonction de leur utilisation et des expériences accomplies.

6.1. Référentiel d'Excellence

L'objectif de ce cahier est de mettre à disposition des collectivités publiques un référentiel permettant d'identifier les domaines d'activités devant être maîtrisés et sur lesquels les efforts doivent porter. Il contient en particulier:

- une explication et un schéma concernant le travail d'adaptation du modèle d'Excellence EFQM
- des fiches de présentation des critères et sous-critères du référentiel

Le nombre de critères du modèle EFQM de référence et la distinction entre critères facteurs et critères résultats ont été logiquement conservés. Le nombre de sous-critères a été diminué de 32 à 28 du fait de l'abandon de la notion de sous-critères pour les critères facteurs au profit de la notion de domaines.

Une lecture critique des critères et sous-critères a conduit à une modification de certains titres et à une reformulation des définitions et de plusieurs sous-critères pour les rendre plus proches des structures et réalités des collectivités publiques.

Le terme d'organisation, proposé par EFQM, a été retenu dans la rédaction des sous-critères et des textes explicatifs. Les termes de collectivité publique et d'administration sont à considérer comme synonymes.

6.2. Cahier d'auto-évaluation

L'objectif de ce cahier est de mettre à disposition des collectivités publiques un instrument, sous forme de questionnaire, permettant de pratiquer de manière simple et rapide les premières auto-évaluations. Le questionnaire est précédé de recommandations portant sur la réalisation d'auto-évaluations et sur l'utilisation pratique du cahier.

Le questionnaire a été élaboré avec la collaboration de représentants des autorités et de l'administration de la commune de Pully. Un important travail de rédaction a été accompli par rapport au questionnaire standard proposé par la fondation EFQM. Celui-ci a été rédigé dans l'optique «un thème équivaut à une question».

Deux clés d'évaluation, une pour les critères facteurs, une autre pour les critères résultats ont été développées pour permettre de compléter le questionnaire en fonction du degré d'intégration des principes d'Excellence identifiés. Ainsi, une collectivité peut se situer soit par rapport à un qualificatif (prise de conscience, initiation, concrétisation, consolidation, application intégrale), soit par rapport à un pourcentage (de 0 à 100%) désignant son niveau d'Excellence au moment de l'auto-évaluation.

Après chaque série de questions, figure une fiche de synthèse destinée à l'identification de points d'amélioration qui est l'expression du résultat du processus d'auto-évaluation.

Le questionnaire a été conçu pour être utilisable sur un simple PC, voire à terme de le rendre disponible en ligne via un site internet.

Une valorisation sous forme de graphiques en barres ou radar est également proposée permettant de visualiser les écarts ou la progression d'une organisation sur la voie de l'Excellence.

6.3 Glossaire des termes courants de gestion publique et de démarches qualité

L'objectif de ce document est de proposer une définition des termes, expressions et abréviations les plus couramment rencontrés dans la gestion publique et dans les démarches qualité.

Bien que différents glossaires existent déjà à ce jour, aucun ne lie réellement des termes de gestion publiques propres aux collectivités avec des expressions qualité. Un travail de reformulation de certaines définitions a été nécessaire. Il a bénéficié de l'apport constructif de quatre secrétaires communaux expérimentés.

6.4 *Les différents niveaux d'utilisation d'une démarche d'excellence*

Une démarche d'Excellence doit être assimilée à un processus de moyen à long terme ponctué par des étapes, des objectifs à atteindre et la mise en place de programmes d'amélioration des processus et prestations délivrées par l'organisation. Certaines étapes peuvent faire l'objet d'une reconnaissance par un organisme indépendant: sous forme de vérification, certification ou encore de candidature à un prix (par exemple: prix du service public ou prix qualité).

Nous avons répertorié ci-dessous quelques niveaux d'utilisations possibles d'une démarche d'Excellence, ceci dans l'ordre d'importance de l'investissement demandé:

- Lecture et sensibilisation: la lecture des cahiers faisant partie du modèle élaboré rend les lecteurs attentifs aux enjeux principaux de la qualité des prestations rendues; ces cahiers sont en eux-mêmes formateurs;
- Auto-évaluation *simple*: le cahier d'auto-évaluation du modèle permet aux collaborateurs de répondre à des questions portant sur leur mode de fonctionnement et d'établir un bilan quantitatif;
- Mise en place de programmes ou de mesures d'amélioration: les dirigeants peuvent tirer un bilan à partir des réponses obtenues dans les évaluations et proposer des mesures d'amélioration;
- Candidature à la reconnaissance de l'engagement vers l'Excellence (délivré par EFQM suite à une validation): une telle démarche inscrit l'organisation qui l'effectue dans une dynamique reconnue;
- Systématisation du modèle: cette étape généralise et inscrit la démarche qualité dans la pratique permanente de l'organisation;
- Auto-évaluation *évoluée* (selon la matrice de notation RADAR®): avec cet instrument, l'organisation qui l'utilise se dote de moyens puissants pour inscrire son cheminement vers l'excellence dans la durée;
- Candidature à la reconnaissance de la maîtrise de l'Excellence (délivré par EFQM sur la base d'un dossier de candidature); la démarche devient connue à l'externe et peut faire l'objet d'une reconnaissance auprès du public;
- Mise en place d'opérations de «Benchmarking»: grâce aux comparaisons faites, des enseignements peuvent être tirés d'expériences réalisées ailleurs;
- Candidature à un prix national et européen de la qualité (délivré par EFQM sur la base d'un dossier de candidature).

Les documents élaborés dans le cadre du projet alimentent les trois à quatre premiers niveaux mentionnés. Ils permettent d'effectuer les premières démarches et expériences d'auto-évaluation.

7. Perspectives

La recherche effectuée permet d'atteindre un premier seuil dans la démarche vers l'Excellence mais ne révèle pas encore tout le potentiel qui peut en être tiré.

Une première piste d'évolution est d'affiner le modèle en adaptant les pondérations des critères aux besoins des collectivités publiques et en mettant en place une batterie d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour les critères résultats en exploitant, notamment, les enseignements tirés de plusieurs recherches effectuées dans le cadre de la HES-SO comme celles portant sur le rating des communes, les indicateurs du développement durable, le marketing urbain, etc. Ainsi l'appréciation réalisée par auto-évaluation pourra être consolidée par

des indicateurs objectifs.

Cette approche étant menée à chef, il deviendra possible d'exploiter pleinement le système de notation RADAR et, ainsi, poser les bases d'une comparaison entre les communes.

La deuxième piste est représentée par l'informatisation du modèle, informatisation qui devrait en rendre l'utilisation parfaitement conviviale et pratique. Les acteurs appelés à pratiquer l'auto-évaluation pourront la réaliser avec un minimum de temps et la renouveler sans difficulté. Des méthodes d'agrégation, de calculation et de valorisation graphique pourront facilement être inclues et, ainsi, ouvrir la possibilité de créer une base de données des meilleures pratiques et de faciliter la comparaison entre collectivités (benchmarking).

Une autre perspective stimulante pour les communes est la mise en place ou la réalisation de démarches d'auto-évaluation dans la perspective d'atteindre les niveaux de reconnaissance proposés par EFQM[18], voire de se porter candidates à des prix délivrés sur le plan national ou international (par exemple, le prix Speyer). Ces actions concourront à valoriser la performance des collectivités publiques envers les autorités dont elles dépendent et envers le public.

Cependant, ces prolongements ne peuvent être mis en place que si le nombre de collectivités s'engageant dans la démarche (tout au moins partiellement) s'élargit à une dizaine de communes au moins.

L'utilisation du modèle EFQM présente, on le voit, des perspectives très intéressantes pour les communes qui relèveront le défi et accepteront de nous accompagner dans la suite de cette expérience.

Les communes qui souhaitent participer peuvent se mettre en contact, sans engagement, avec le groupe de projet.

NOTES

1 Cet article rend compte des résultats d'une recherche portant sur l'adaptation du modèle d'excellence EFQM pour les collectivités publiques de taille moyenne en Suisse, effectuée par la Haute Ecole d'Ingénieurs et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG). Cette recherche a été financée par la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO) et a bénéficié de l'apport critique de représentants d'autorités et de cadres de communes.

2 Collaborateur scientifique, Institut Logistique, Qualité, Formation (LQF), Haute Ecole d'Ingénieurs et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG), Yverdon-les-Bains.

3 Responsable de recherche, Directeur de l'Institut Logistique, Qualité, Formation (LQF), Haute Ecole d'Ingénieurs et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG), Yverdon-les-Bains, lqf@eivd.ch

4 Voir la description du modèle EFQM ci-après.

5 www.dhv-speyer.de

6 Depuis 2003, le prix est organisé par deux nouvelles sociétés.

7 On peut citer les conférences qualité pour l'administration publique organisée par les pays de l'Union européenne ou les conférences sur la qualité des services publics organisées par la conférence interministérielle de la Fonction publique en Belgique.

8 www.iso.ch

9 www.eipa.nl

10 La dénomination anglaise «common assessment framework» se rencontre également fréquemment.

11 www.efqm.org

12 Voir: EFQM, Introduction aux concepts d'Excellence, EFQM, 1999, p. 8.

13 Voir: EFQM, les concepts fondamentaux de l'Excellence, EFQM, 2003, pp. 5-7.

14 Voir EFQM, Introduction aux concepts d'Excellence, EFQM, 1999, p. 4.

15 RADAR désigne le cycle d'évaluation (R=résultats, A=approche, D=déploiement, A=évaluation, R=revue), de même qu'un type de graphique permettant de représenter la position d'une entreprise et son écart par rapport au score idéal.

16 Ministère de la Fonction Publique Fédérale, Conférence sur la Qualité des Services Publics en Belgique, Guide d'accompagnement, janvier 2001, page 3.

17 Report on the evaluation of the «Public Sector Excellence Programme», Pricewaterhousecoopers, 2000, page 61.

18 Voir: EFQM, Levels of Excellence, a five step path to european excellence, EFQM, 2003.