Anact

L'AGENCE NATIONALE
POUR L'AMÉLIORATION
DES CONDITIONS DE TRAVAIL

La qualité dans la fonction publique

Quels apports d'une approche par le travail ?

État des lieux
à partir d'une revue bibliographique

mars 2017

01 UNE QUESTION QUI N'EST PAS NOUVELLE

Les organismes publics n'ont pas découvert récemment la notion de qualité, laquelle est intégrée dans leurs activités : les ponts, les routes, les actes de santé, la protection sociale, les systèmes éducatifs, les réseaux énergétiques, sont depuis des lustres, et dans de nombreux pays, marqués par un souci de conformité.

Et, bien plus que les pays anglo-saxons, l'État Français a toujours conféré un certain pouvoir aux techniciens et aux ingénieurs. Dès le 19e siècle, le service public représente en France une logique d'excellence : seuls les meilleurs diplômés des Grandes Écoles peuvent accéder aux grands corps de l'État.

Toutefois, la qualité traditionnellement pratiquée dans le service public correspond à une vision très interne, basée sur des critères normatifs techniques, sans prise en compte de l'avis des usagers ; l'idée de base était en effet que l'État est le seul garant de l'intérêt général, donc de la définition et du respect des procédures...

La qualité technique est donc une tradition forte de l'État en France. Et, la qualité est une notion largement acceptée quand elle exprime ces savoir-faire des agents.

Un changement majeur est intervenu dans le courant des années 1980-1990, quand l'administration commence à vouloir reprendre des outils de management du privé, d'abord de manière diffuse (années 1980 : cercles de qualité), puis d'une manière de plus en plus systématique (diffusion du New Public Management et de ses principes et outils issus du privé, notamment le 6 sigma et le Lean). En effet, ces outils (comme les démarches qualité) reposent sur les notions centrales de clients, objectifs, processus, mesure (et amélioration continue).

02 UNE QUESTION OMNIPRÉSENTE DANS LES PROJETS DE MODERNISATION

L'histoire de la qualité est marquée par une longue série de réformes et de rapports.

- 1985 : cercles de qualité
- 1989 : renouveau du service public (Politique d'accueil et de service à l'égard des usagers)
- 1992 : charte des services publics (placer l'usager au centre des préoccupations du service public et améliorer les prestations)
- 1994 : « l'année de l'accueil » (initier une démarche globale d'amélioration de l'accueil interministérielle et inter-services publics)
- 1995 : circulaire Juppé sur la réforme de l'État (accueil, écoute des usager, indicateurs qualité)
- 1999 : politique de modernisation des services publics (un groupe thématique sur la qualité)
- 2001 : LOLF (Loi d'orientation de la loi de finances)
- 2002 : trophée de la qualité du SP, diffusion du CAF
- 2003 : Charte Marianne
- 2004 : rapport Cannac
- 2009 : rapport du CECRSP (Centre d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics de la Cour des Comptes) sur la satisfaction des usagers

Le secteur public est passé, en une vingtaine d'années, de quelques expériences sporadiques d'amélioration de l'accueil ou de mise en place de cercles de qualité à une diffusion massive de démarches qualité ou d'outils qualité, aussi bien dans les ministères, les entreprises publiques, les établissements publics, les établissements de santé que dans les collectivités territoriales.

Ces démarches s'inscrivent dans différents référentiels méthodologiques :

- **Les démarches de certification ISO 9001 ou inspirées par cette norme**
  Les démarches de certification ou d'accréditation sont bien adaptées aux secteurs où les enjeux de sécurité et de fiabilité sont importants (santé, finances, armement, publics fragiles...).
  - Les établissements de santé mettent en œuvre le référentiel de certification de la Haute autorité de santé (HAS).
  - Les laboratoires recherchent l'accréditation auprès du Comité français d'accréditation (COFRAC).
  - Les établissements publics sont de plus en plus nombreux à s'orienter vers une certification ISO 9001 de leurs services. Par exemple les Caisses primaires d'assurance maladie et Caisses régionales d'assurance maladie, certains CREPS (Centres d'éducation populaire et de sport), etc.
  - Des approches de certification ISO 9001 sont déployées au ministère de l'Économie et des Finances (en avril 2009, 11 directions ou services sont concernés), au ministère de la Défense (Direction générale de l'armement certifiée partiellement depuis 1995 et totalement depuis 2004), etc.
  - Des communes sont certifiées « Qualiville ».

- **Les Chartes d'accueil**
  Il s'agit d'engagements concernant l'accueil du public (physique, téléphonique, écrit, Internet).
  Le ministère de l'Économie et des Finances avait produit des chartes d'accueil spécifiques Qualifisc et Qualitrésor, fusionnées en 2007 dans le label Qualifinances.

02

La charte d'accueil Marianne a été lancée au 2003. Elle a joué un rôle de catalyseur auprès de services déjà engagés dans l'amélioration de l'accueil ou dans une démarche qualité. Mais beaucoup de services s'en sont tenus à la seule exigence formelle impérative. Et, dans un rapport, le CECRSP a estimé que son impact a été très large mais souvent peu profond.

- **Le « Cadre d'autoévaluation des fonctions publiques » (CAF)**
  Le CAF se fonde pour l'essentiel sur le modèle de l'European Foundation for Quality Management créé en 1988. Ce dernier est un modèle d'excellence destiné aux entreprises déjà expérimentées en management de la qualité (déjà certifiées pour la plupart) et souhaitant comparer leurs performances dans le cadre du Prix EFQM. IL est très peu utilisé en France.

- **Le volet performance de la LOLF**
  La qualité est un des trois grands critères d'évaluation de la LOLF (avec l'efficacité et l'efficience). Les indicateurs qualité de la LOLF sont inspirés de ceux du CAF.

Sources : Barouch (2010), Benmansour (2011)

03

DES QUESTIONS ET DES DÉBATS

3.1 La notion de démarche qualité est étroitement liée aux processus de réforme des services publics

Ce bref historique montre que les « démarches qualité » (et les outils qui y sont associés) sont étroitement liées aux différents processus de réforme des services publics engagés depuis les années 1990.
Toutes ces réformes sont organisées les mêmes thèmes et objectifs :

- la place centrale des destinataires du service (« clients ») ;
- la recherche d'une amélioration continue ;
- ce qui implique nécessairement une action tournée vers les résultats (ce qu'on appelle le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats) ;
- la définition de critères et d'indicateurs pour l'évaluation des résultats (outils de mesure) ;
- le recours aux outils du privé (et aux consultants) pour mettre en place ces réformes.

3.2 Mais la transpositions des démarches qualité du privé aux services publics pose de nombreuses questions

L'intérêt général ne se limite pas à la compilation d'attentes d'usagers
Selon les principes des « démarches qualité », la qualité d'une prestation de service, privée ou publique, payante ou gratuite, est son aptitude à répondre aux besoins qu'elle est destinée à satisfaire.
Dans le cas d'un service privé marchand, ces besoins sont relativement aisés à définir. Dans le cas d'un service public gratuit, et sans concurrence, la tâche est nettement plus complexe. Ces services ne sont pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers. Ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics. Et les deux catégories d'attentes, celles des usagers, et celles des pouvoirs publics en tant que garants de l'intérêt général, ne coïncident pas nécessairement.
La définition de la qualité d'un service public est toujours le résultat d'un arbitrage, souvent délicat entre des intérêts différents (cf. Cannac, 2004).
« La qualité ne découle pas d'une simple réponse à l'attente consumériste des usagers, mais d'un arbitrage entre les attentes des différentes parties prenantes à une politique publique » (Trosa, 2006).

Cette problématique peut être illustrée par des Exemples de difficultés dans des registres très différents :

- Le ministre de l'intérieur a dû rappeler la nécessité d'une présentation physique devant un agent de l'administration pour obtenir le renouvellement d'un titre alors qu'un projet de la DGME (ancêtre du SGMAP) visait à permettre d'obtenir le renouvellement d'un titre perdu uniquement par des démarches dématérialisées (cf. Bilan de la RGPP).
- Les musées étaient traditionnellement guidés par une logique de collection, avec le rôle prépondérant des conservateurs. Dans un objectif de démocratisation de l'accès à la culture, la muséologie (qui s'intéresse aux publics du musée et à la médiation culturelle) a pris une place croissante dans l'activité des musées pour rendre ceux-ci plus accessibles (puis attractifs) pour les publics qui ne s'y rendaient pas. Mais la muséologie rejoint parfois aussi les recommandations du marketing, quand les publics sont positionnés sur un marché de l'offre de loisirs, où le musée doit faire face à la concurrence d'autres formules, souvent plus attrayantes car directement plus ludiques (Ughetto, 2006).

La question de l'écoute des usagers n'est de toutes façon pas sans poser de nombreuses questions opérationnelles (cf. Bartoli et Hermel, 2006) :

- Comment s'assurer que l'ensemble des usagers sont entendus (et pas seulement les groupes qui savent le mieux se faire entendre), ce qui pose notamment la question de connaître les besoins des « invisibles » (souvent les populations les plus défavorisées, auxquels les SP sont censés s'adresser).
- Comment assurer un débat public (avant consultation) qui permette de réduire l'écart de connaissance entre expert et néophytes sur sujet, sans réduire la complexité des enjeux ni faire l'impasse sur la complexité du problème.

Ce qui revient à poser la question de qui participe vraiment au débat public, à quelles conditions et avec quelles ressources.

L'écoute des usagers ne dispense donc pas d'une vraie réflexion sur la place et le rôle de l'État, et des moyens pour l'assurer, en répondant aux interrogations des agents sur le sens de leur mission : respect de l'intérêt général, cohésion sociale, accès de tous aux services publics... Ces valeurs constituent le fondement de leur engagement et de leur fierté de servir. Comme le rappellent Trosa et Bartoli (2016), dans l'introduction à leur ouvrage : « L'erreur la plus gênante est peut-être de considérer l'institution publique ou non marchande en tant qu'organisation comme une autre, dont il s'agirait d'optimiser les processus de travail et de production, indépendamment de ses missions de service public et d'une connaissance de fond des politiques publiques. »

La mesure des résultats pose la question de l'horizon de l'action publique (cf. Bartoli et al. 2011)

La question des destinataires de l'action publique est étroitement liée à la question de la définition des objectifs, avec notamment la nécessité de différencier :

- Les résultats directs (locaux) de l'action, désignés comme « output ».
- Les effets généraux de l'action, désignés comme « outcome ».

Si l'évaluation se focalise sur des résultats trop directs, cela peut entraîner des contradictions et contre-performances (la réalisation de certains objectifs se faisant au détriment d'autres). Mais la prise en compte des effets plus généraux pose aussi la question éminemment complexe de l'horizon de l'action publique : « À quel moment des pouvoirs publics ont-ils atteint leur but ? Doivent-ils viser au progrès de l'humanité (Organisation des Nations Unies) ou tenter d'éradiquer l'extrême pauvreté (Banque mondiale) ? Ou peut-être s'aligner sur les critères de Lisbonne (Union européenne)? » (Van de Walle, 2005).

D'une manière générale, il y a toujours un risque que la recherche de l'efficience prenne le pas sur la qualité quand les politiques sont conduites avec un objectif de résultats à court terme. C'est notamment un des constats généraux concernant la mise en œuvre de la LOLF. En effet, les coûts sont immédiatement appréhendables, mesurables. Une baisse des coûts aura donc pratiquement toujours pour effet d'augmenter, sur le papier, l'efficience. Même si cela s'accompagne d'une baisse de qualité du service. Car toute une partie de la baisse de qualité peut rester invisible (au niveau des indicateurs), même si elle peut avoir des effets négatifs à moyen terme (sur la cohésion sociale, la confiance dans le service public, etc.). Il est ainsi possible d'augmenter l'efficience – au moins sur le papier – tout en dégradant la qualité réelle du service. À l'inverse, une hausse des coûts pour améliorer la qualité peut sembler inefficiente, d'une part, parce que l'amélioration de la qualité en retour ne sera pas entièrement mesurée et, d'autre part, parce qu'elle entraînera une augmentation des attentes sociales.

03

3.3 Des leviers d'action peu mobilisés pour développer la qualité des services publics en France

La « coproduction »

Les démarches qualité se développent rarement à l'échelle d'une administration entière. D'ailleurs, le CECRSP (2009) ne croit pas à la possibilité d'un plan d'ensemble pour la démarche qualité publique : « Un sujet comme la qualité ne peut pas faire l'objet d'un plan cohérent à l'échelle de l'ensemble des administrations de l'État ».

Mais, dans le même temps, alors que les niveaux d'administration en France n'ont jamais été aussi nombreux et les champs de compétences des uns et des autres aussi entremêlés, la « performance » des services publics dépend largement de la bonne articulation et de la coopération de ces administrations.

- Les «partenariats « avec une, voire plusieurs collectivités territoriales, sont beaucoup plus fréquents que les missions régaliennes exercées par l'État seul.
- Dans la quasi-totalité des cas où les collectivités territoriales se sont vu confier la responsabilité de services publics, l'État reste présent comme « partenaire «, « coproducteur » (avec un rôle parfois très mal défini, et sans que cela l'exonère de missions de contrôle qu'il a de plus en plus de mal à mener).

La coproduction devient donc de plus en plus le paradigme de définition de la qualité à travers les partenariats entre plusieurs acteurs institutionnels (par exemple entre l'État, des collectivités territoriales et des entreprises privées).

La mise en œuvre de démarches basées sur la coproduction pose néanmoins de sérieux défis au service public. Elle suppose en effet que les différents services acceptent de travailler ensemble, en s'affranchissant des séparations administratives ou de la frontière entre le public et le privé.

Sources : Trosa (2006), bilan de la RGPP, bilan de la RéATE .

Une réforme managériale

Les rapports relatifs au développement de la qualité dans les services publics (rapport d'Y. Cannac en 2004, notamment) soulignent tous qu'une démarche qualité ne peut pas être mise en place sans de profondes réformes dans le mode de management des services publics : « Toute démarche qualité repose sur une relation de confiance raisonnée entre l'autorité supérieure et ses subordonnés. Plutôt que d'enfermer l'action de ces derniers dans un excès de directives sur le fond et de contraintes procédurières, au risque à la fois de sous-utiliser leurs compétences et leurs possibilités d'action, de les démotiver, et finalement de les déresponsabiliser sur les résultats, l'autorité supérieure fait le choix inverse : elle réduit directives et procédures à la part strictement nécessaire et s'efforce de responsabiliser ses subordonnés. »

On peut noter d'ailleurs que, concernant la réforme qui était en cours de développement à l'époque (la LOLF), le rapport précise même : « contrairement à d'autres pays, nous avons choisi de faire la réforme budgétaire avant la réforme managériale. Cette dernière n'en est que plus indispensable : il serait gravement erroné de penser qu'elle résultera mécaniquement de la loi organique. »

En effet, les différentes démarches qualité conduites à l'étranger ne sont jamais apparues ex nihilo, dans un système administratif inchangé.

Au contraire, elles ont partout suivi la transformation des services administratifs en centres de responsabilités dotés d'objectifs de résultats, ayant le libre choix des moyens pour les atteindre et tenus d'en rendre compte très régulièrement devant le Parlement. Cette condition préalable n'est pas surprenante : un service jugé avant tout sur le respect des procédures et

qui ne peut modifier sensiblement ses propres conditions d'organisation n'aura souvent ni la motivation ni la capacité de rationaliser son organisation et sa production.
« La recherche de la performance — que ce soit la qualité des services rendus ou l'efficience de leur production — passe nécessairement par une organisation du travail fondée à tous les niveaux sur la responsabilité, la confiance et l'autonomie. C'est dans ce cadre seulement que les techniques spécifiques de la qualité peuvent prendre tout leur sens et toute leur utilité » (Trosa, 2006).

Ces travaux sur la qualité des services publics comportent donc d'importants développements sur des questions comme, par exemple :

- La décentralisation des décisions : « La qualité ne se décrète pas. Elle est avant tout une performance de terrain, le fruit de la culture, de l'organisation et des efforts de chaque unité de base. C'est donc au niveau de chaque unité qu'une démarche qualité doit être conçue, programmée et conduite. Le caractère participatif de la décision est une exigence fondamentale du management de la qualité. » (Cannac, 2004)
- Les outils d'évaluation des résultats : « Le choix des indicateurs est un art souvent difficile, même s'il existe à ce sujet des méthodes rodées. En effet, tous les critères ne se prêtent pas également à la mesure. Par suite, le risque est permanent d'inciter les services à donner la priorité à ce qui est mesurable, fût-ce au détriment de composantes de la qualité plus importantes, mais moins faciles à mesurer. Ou encore aux actions permettant de valoriser l'indicateur au moindre effort, fût-ce au détriment d'autres priorités. » (id.)
- L'évolution du rôle de certaines instances : « Dans une optique de Qualité, c'est l'esprit même des fonctions d'inspection, telles qu'elles sont exercées en tout cas dans certains ministères, qui devra substantiellement évoluer » vers moins de contrôle et plus de conseil (id.).

04 LES BILANS DES RÉFORMES SONT SÉVÈRES

Les constats quant aux effets des réformes conduites en France depuis une dizaine d'années sont globalement convergents, qu'il s'agisse de rapports officiels (bilan de la RGPP, de Réforme de l'Administration Territoriale d'État, par exemple), de l'enquête européenne COCOPS (auprès des cadres administratifs dirigeants) ou encore d'ouvrages de hauts fonctionnaires (Trosa et Bartoli, 2016).

« Selon une enquête réalisée mi-2011 dans les services déconcentrés des ministères sociaux, la moitié des agents estimaient ne pas avoir les moyens de faire un travail de qualité (sans que l'on puisse naturellement imputer toutes ces difficultés à la RGPP) » (Bilan de la RGPP).

« Dans la situation actuelle, le malaise persistant dans la fonction publique d'État et la montée en puissance des risques psychosociaux sont à relier, au-delà des situations personnelles, à la conviction d'une dégradation du service rendu - même si celle-ci est difficile à objectiver » (bilan de la RGPP).

« L'administration territoriale de l'État est déstabilisée. Il n'est pas excessif de parler de perte d'identité professionnelle des agents aboutissant à une profonde résignation. Les difficultés de pilotage se superposent et la qualité du service rendu est mal cernée » (Bilan de la RéATE).

« Absorbée par les commandes des cabinets, les urgences non hiérarchisées, l'inflation des lois et décrets, la croissance exponentielle du reporting, l'administration n'a plus guère le temps de gérer, d'innover et de faire. La qualité sera alors le privilège de ceux à qui il reste un peu de liberté d'action » (M. Crozier in Trosa, 2006).

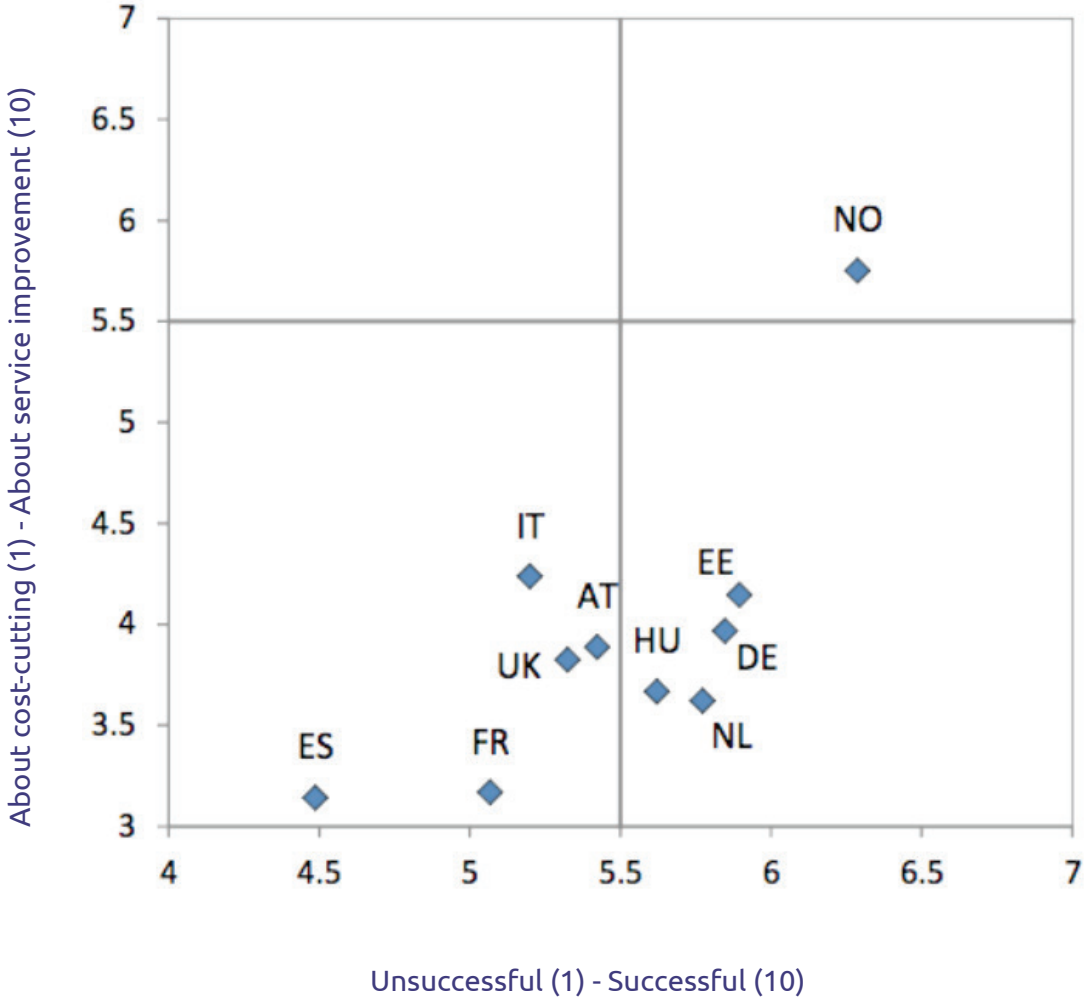
« Les multiples actions concernant le pilotage par les résultats, les indicateurs de qualité, le contrôle de gestion, les tableaux de bord de modernisation fleurissent dans les services publics comme des tourbillons déstabilisants. Il est d'autant plus difficile de s'approprier ces outils qu'ils ont souvent une durée de vie limitée. Souvent, seules restent les règles et les normes qui s'empilent en s'éloignant de leur raison d'être initiale … Dans un tel contexte, la modernisation des services publics risque d'être perçue comme synonyme de démarches descendantes, parfois pilotées par des consultants culturellement décalés, auxquels il est préférable d'obéir sans rien attendre de positif » (Trosa et Bartoli, 2016).

« Les innovations managériales retombent dans les travers qu'elles voulaient combattre, notamment en mettant en place des excès d'outillage et de contrôle procédurier » (Bartoli in Trosa et Bartoli, 2016.).

Certains auteurs formulent des mises en garde très claires : *« Il est plus facile de détruire des organisations que de les créer. Avec les fusions et recompositions bouleversant « à marche forcée » les structures des administrations centrales et plus encore celles des services déconcentrés de l'État, l'efficacité et la qualité des services pourrait sérieusement diminuer avant de s'améliorer. Les risques de dégradation des relations entre les personnels, les pertes d'identité, de repères, de motivation, surtout de compétences collectives fondées sur des pratiques professionnelles partagées ne doivent pas être sous-estimés »* (Vallemont in Trosa et Bartoli, 2016).

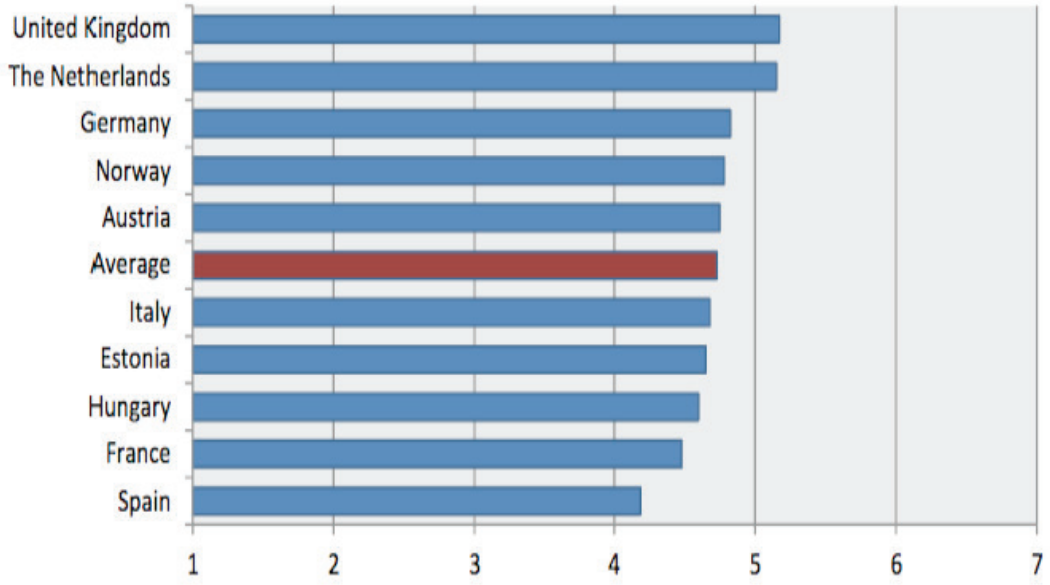
Cette situation est assez bien résumée dans quelques graphiques issus du projet COCOPS (Hammerschmid et al., 2013).
Un premier graphique montre que, comparativement aux autre pays, les réformes françaises se caractérisent par une très forte orientation vers la réduction des coûts et très peu vers l'amélioration du service aux usagers (FR tout en bas sur l'axe vertical « cost-cutting / service improvement ») et qu'elles n'ont pas atteint leurs objectifs (cadrant « unsuccessful » sur l'axe vertical).

Fig 14: Dynamics of public sector reform: about cost-cutting/service improvements vs. successful/unsuccessful



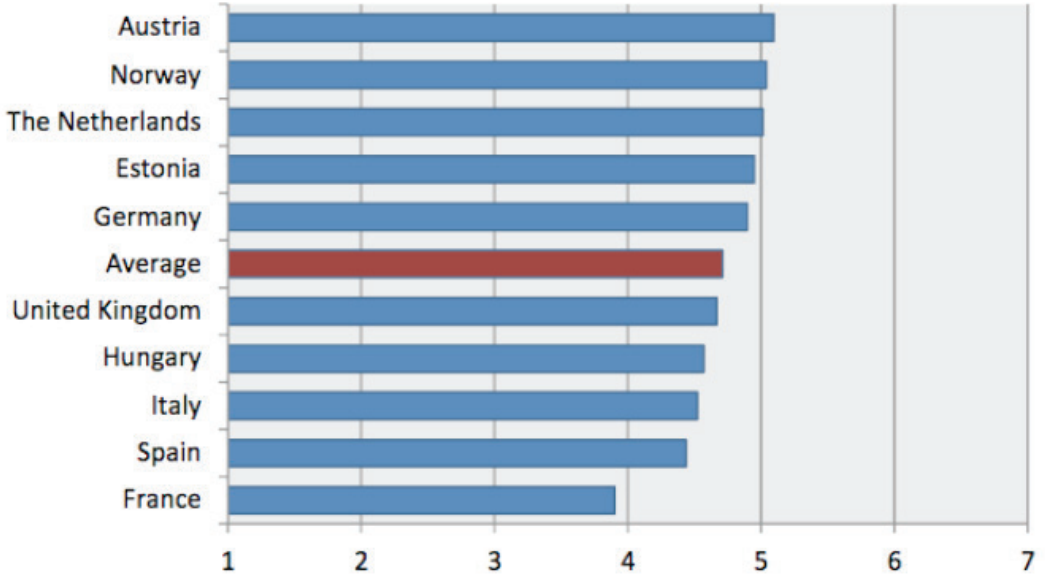
L'analyse des effets des réformes thème par thème, montre que les cadres administratifs dirigeants des différents pays européens n'observent de résultats positifs significatifs sur aucune dimension. C'est particulièrement vrai en France.
Ainsi, par exemple, alors que les réformes françaises étaient fortement orientées vers la réduction des coûts et des effectifs, les hauts fonctionnaires français n'estiment pas que les réformes aient eu un impact significatif sur les coûts et l'efficience.
Lecture : en-dessous de 4, les effets sont jugés négatifs, au-dessus ils sont jugés positifs.

Fig 31: Cost and efficiency (Q: Thinking about your policy area over the last five years how would you rate the way public administration has performed on the dimension: cost and efficiency?; 1=Deteriorated significantly, 7=Improved significantly)



Sur la qualité du service, le jugement des cadres dirigeants français est encore plus défavorable (puisque, en-dessous de 4, on est sur le versant « détérioration de la qualité du service »).

Fig 32: Service quality (Q: Thinking about your policy area over the last five years how would you rate the way administration has performed on the dimension: service quality?; 1=Deteriorated significantly, 7=Improved significantly)



Ainsi, les dirigeants d'administration français (enquête COCOPS : cf. Bezes et Jeannot, 2013) estiment que les réformes ont entraîné une dégradation de la situation dans plusieurs domaines :

- Effets externes : affaiblissement de la cohésion sociale, perte de confiance des citoyens dans le gouvernement.
- Effets internes : baisse de la motivation des agents et de l'attractivité du secteur public, augmentation de la bureaucratie (les contraintes budgétaires s'accompagnant d'une recentralisation des décisions).

05

LE TRAVAIL : UN GRAND ABSENT

Dans les articles en management public comme dans les rapports pour les gouvernements, le travail est une sorte point aveugle.

M. Loriol (2014) fournit une assez bonne illustration de faible intérêt des acteurs publics à s'intéresser au travail quand il cite la réaction d'un fonctionnaire du ministère de l'intérieur (lors des « assises de la formation de la police nationale 2012-2013 »), à son exposé sur les relations entre les gardiens de la paix et les chefs de brigade : « je ne vois vraiment pas l'intérêt de nous parler de ce qui se passe dans les commissariats. C'est anecdotique et ce n'est pas dans les commissariats, ni dans la sécurité publique, que se passent les choses importantes, que se trouvent les vrais enjeux de GRH, on nous fait perdre notre temps ! ».

Il n'est donc pas complètement étonnant que les rapports qui s'accumulent pour définir les pratiques devant découler d'une conception rénovée de la fonction « gestion des ressources humaines » aboutissent finalement à un renforcement des règles bureaucratiques.
Les fonctionnaires sont aujourd'hui confrontés à des réformes conçues par des décideurs centraux dans un isolement relatif par rapport aux troupes qui auront à les subir et les mettre en œuvre.
La RGPP et la MAP sont perçues comme des modèles des changements qui partent des structures pour rationaliser et non des finalités à atteindre et des processus réels de travail.

Même dans les publications qui préconisent une « révolution managériale », on reste soit sur l'injonction, soit sur une vision très restreinte (type Lean ou vision comportementaliste et individualiste de la motivation des agents). Ainsi, par exemple, le bilan de la RGPP indique que *« Le recours à des consultants lorsqu'il s'est agi, dans la dernière phase de la RGPP, de développer une rationalisation et une simplification de certains processus administratifs, a donné lieu à moins de critiques. Ils ont notamment apporté des méthodes d'analyse participative et opérationnelle des processus (comme la méthode dite « Lean ») qui ont produit des résultats positifs du point de vue des agents dont les tâches ont été modernisées et les conditions de travail améliorées. »*

D'un autre côté, il y a aussi relativement peu de travaux issus des disciplines du travail (ergonomie de l'activité, sociologie du travail, clinique de l'activité) appliqué aux secteurs « classiques » la fonction publique. Il y a en revanche un assez grand nombre de travaux sur certaines professions (métiers de l'hôpital, de l'éducation, de la justice...).

06

ET POURTANT…

6.1 L'absence du travail explique largement les échecs des réformes

Comme le rappelle M. Loriol (2014), les réformes successives de l'État, ont conduit à renforcer les régulations gestionnaires et comptables au détriment des formes de régulations techniques, professionnelles ou de métier.
Les effets pervers sont :

- la complexification de la gouvernance ;
- la valorisation du changement pour le changement (et donc la dévalorisation des fonctionnements établis) ;
- la déconnexion de la haute fonction publique – occupée à produire des plans d'action, des outils gestionnaires, des bilans comptables, des instances de coordination et de normalisation, à résoudre des conflits de rôle, de pouvoir ou de territoire, etc. – du terrain et des préoccupations des agents de base.

Avec le développement de l'outillage de gestion et le manque de temps, la capacité collective à assurer de façon informelle le travail d'organisation et la régulation de l'engagement dans le travail sont entravées et chacun doit de plus en plus se débrouiller seul.

Les compétences de métier n'étant plus reconnues, les salariés peuvent être déplacés d'un poste à l'autre au gré des besoins du service, les débutants sont lâchés sur le terrain sans formation ou période d'apprentissage, etc.

« La RGPP, et maintenant la MAP malgré les intentions affichées (…) sont vécues par les acteurs de terrain comme privilégiant surtout les réformes de structures. Une organisation ce n'est pas seulement une structure, ce sont d'abord des hommes et des femmes, des modalités de travail, de coopération, de décision, toutes choses qui renvoient à des compétences et à des comportements » (Vallemont in Trosa et Bartoli, 2016)

6.2 Le travail est le lieu où se construit le service public, sa qualité et l'identité professionnelle des agents

Après quinze années de réformes, commencent à émerger des constats et des interrogations qui nous rapprochent des analyses du travail :

« Les administrations centrales ne disposeront jamais des informations détaillées décrivant la réalité des services et des contraintes et ne peuvent évidemment intégrer ni les caractéristiques fines des territoires ni le jeu des acteurs locaux. Toutes les commandes de tableaux de chiffres inexploités à remplir, toutes les circulaires impératives ne changeront pas cette réalité » (Bilan de la RéATE).

« Qu'est-ce que l'intérêt général ? Les objectifs tels que définis par le gouvernement et les ministres ? Une nature intrinsèque de l'administration, mais due à quoi : le recrutement, le statut de la fonction publique, son mode d'action ? Comment le souci de l'intérêt général s'élabore-t-il et comment est-il transmis ? L'intérêt général n'est pas un trait d'essence du service public, mais une réalité construite lorsque ce dernier doit composer ou arbitrer des exigences différentes, sans pouvoir éliminer l'une d'entre elles. L'intérêt général est alors un résultat et non un a priori » (Trosa in Trosa et Bartoli 2016).

C'est donc en étudiant, au plus près des situations concrètes de travail, comment se construisent et se transmettent les métiers dans les différents services publics qu'il est réellement possible comprendre comment se construit effectivement la qualité dans la fonction publique.

Ainsi, par exemple, le rapport *« Les différent visages de la modernisation du service public »* (réalisé en 2006 pour la DGAFP et coordonné par D. Linhart) donne à voir comment se construit concrètement la définition – chaque fois spécifique – de la qualité du service public dans une préfecture, un rectorat, un service de l'Equipement, du Trésor Public. Et comment cette construction joue un rôle essentiel dans la possibilité pour les agents de développer une identité professionnelle et une satisfaction au travail, y compris dans des contextes a priori peu stimulants : *« À la préfecture, le cheminement qui construit la distance à l'emprise bureaucratique passe par la réappropriation de sa logique. (…) A leurs niveaux, tous les agents parviennent à anoblir ce travail peu valorisant en l'investissant individuellement et collectivement d'une dimension républicaine et en organisant leur identité professionnelle autour des valeurs de l'égalité de traitement et de neutralité. (…) Ce sont ces dimensions qui, même si elles ne définissent pas un métier, ni une expertise technique, confèrent de l'intérêt à leur travail. »*

Nous rejoignons donc la conclusion de M. Loriol (2012) sur la qualité à l'hôpital : *« partir d'une définition partagée et négociée de la qualité des soins devrait permettre de concilier le bien être des soignants, la qualité des soins et une certaine efficacité dans les traitements, à condition de ne pas avoir une vision trop restrictive de l'activité. Qualité et efficacité ne sont pas forcément antinomiques. Le plaisir au travail découle du sentiment (intersubjectif) d'avoir bien fait son travail, de se sentir en accord avec ses collègues et sa hiérarchie de proximité, reconnu par ses patients. La qualité est donc une préoccupation spontanée des soignants, même si sa définition peut varier d'un service à l'autre. Les salariés, en général, ont à cœur de « bien » faire. Une bonne entente dans l'équipe, le fait d'échanger sur le travail, induit de meilleures relations avec les patients, de meilleurs soins. Des études ergonomiques montrent que des soignants (mais aussi des postières ou des policiers) qui font bien leur travail ne prennent pas forcément plus de temps que les autres, mais ils ne suivent pas un protocole imposé et peuvent mobiliser leur expérience. Les mécanismes rapidement décrits ici à propos des soignants hospitaliers pourraient facilement être étendus à d'autres secteurs de l'action publique (travail social, éducation, police, etc.). »*
Par ailleurs, comme le montre G. Jeannot, les multiples transformations de l'action publique (en lien avec les évolutions sociales et sociétales) impliquent une plus grande mobilisation de l'activité des agents et le travail devient un enjeu central pour atteindre les objectifs : *« l'efficacité ne passe pas seulement par de nouveaux principes et de nouveaux outils, mais aussi par les capacités d'ajustement et d'invention des fonctionnaires : le travail est nécessaire pour mieux coller à la réalité visée. La qualité de service, l'adaptation du droit aux personnes ou aux situations problématiques, la proximité des populations ou la transversalité des actions territoriales ne sont actualisées que par une capacité locale d'interprétation, d'ajustement ou même de proposition. (…) Le travail, entendu comme acte d'ajustement irréductible à la prescription, n'occupe plus une place marginale mais centrale dans la quête d'efficacité. »*

Mais il indique aussi que, *« souvent, ni les organisations qui refusent de prendre en compte le caractère irréductible (des) dilemmes (de l'activité) en le niant ou en se contentant d'édicter de nouvelles règles, ni les collectifs professionnels souvent trop faiblement structurés ne suffisent à soutenir des agents isolés face à ces dilemmes »* (id.).

BIBLIOGRAPHIE

Balazard H. (2011), *La profession de « Community Organizer » au Royaume Uni,de London Citizens à la Big Society.*

Barouch G. (2010) *La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition*, Politiques et management public, Vol. 27, n°2.

Bartoli A., Hermel P. (2006) *Quelle compatibilité entre «orientation-client» et service public ?*, Politiques et management public, vol. 24, n° 3.

Bartoli A. et al. (2011) *Vers un management public éthique et performant*, Revue française d'administration publique 2011/4 (n° 140), p. 629-639.

Benmansour N.A. (2011) *Qualité et services publics "à la française" : où en est-on de la qualité publique en France ?*, Recherches en Sciences de Gestion 2011/4 (N° 85), p. 109-146.

Bezes P., Jeannot G. (2013) *Public Sector Reform in France : Views and Experinces from Senior Executives*, Country Report as part of the COCOPS Research Project.

Cannac Y., (2004), *La qualité de service dans l'administration d'État*, Rapport au Premier ministre. Délégation aux usagers et aux simplifications administrative (DUSA), ministère de la fonction publique.

Coblence E., Pallez F. (2015) *Nouvelles formes d'innovation publique, l'administration saisie par le design*, Revue Française de Gestion n° 250.

Jeannot G. (2008) *Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics*, Revue françase de sciences politiques 2008/1 (vol. 58), p. 123-140

Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R. Bezes P., Görnitz A., Oprisor A., Stimac V. (2013) *Public administration reform in Europe – Views and experiences from senior executives in 10 countries*, WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS Research Project

Linhart D. (dir.), 2006, L*es différents visages de la modernisation du service public – Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du Nord*, La Documentation Française.

Loriol M. (2012), *Éthique et soins en milieu hospitalier : Un regard sociologique*, Manuscrit auteur HALSHS.

Loriol M. (2014) *A la recherche de la « bonne » hiérarchie perdue*, postface à Souffrances hiérarchiques au travail : l'exemple du secteur public, L'Harmattan, Paris.

Trosa S., (2006), *Modernisation du service public, le pari de la qualité – Notes de benchmarking international*, Institut de l'Entreprise.

Trosa S., Bartoli A. (2016) *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP

Ughetto P. (2006) *La performance publique entre l'économique et le politique. Le cas des musées*. In: Politiques et management public, vol. 24, n° 1, pp. 55-78.

Van de Walle (2005), *Peut-on mesure la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance ?* Revue française d'administration publique 2005/3 (n°115), p. 435-461

RAPPORT

Comité d'enquête sur le coût et le rendement du service public, (2009), *La satisfaction des usagers*, Rapport. Cour des Comptes.

Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle réforme de l'État.

Bilan de la RéATE : « La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État ».