

Services publics :

---

*S'engager  
sur la qualité  
du service*

---

**Guide méthodologique**

**février 2001**

# Sommaire

---

<b>SERVICES PUBLICS :</b> .....	<b>1</b>
<i>S' ENGAGER</i> .....	<b>1</b>
<i>SUR LA QUALITE</i> .....	<b>1</b>
<i>DU SERVICE</i> .....	<b>1</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>1</b>
<b>PREFACE DU MINISTRE</b> .....	<b>6</b>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	<b>7</b>
1. <i>Quel est l'objectif du guide ?</i> .....	7
2. <i>A qui s'adresse ce document ?</i> .....	7
3. <i>Comment a-t-il été écrit ?</i> .....	7
4. <i>Comment utiliser le guide ?</i> .....	7
5. <i>Pour une lecture modulaire du guide</i> .....	8
6. <i>Pour une utilisation opérationnelle du guide</i> .....	9
<b>CHAPITRE 1 DE QUOI PARLE-T-ON ? QUALITE, POLITIQUE QUALITE ET ENGAGEMENTS :</b> <b>DEFINITIONS ET ARTICULATIONS</b> .....	<b>10</b>
1. <i>QU'EST CE QUE LA QUALITE DANS LE SERVICE PUBLIC ?</i> .....	10
2. <i>QU'EST CE QU'UNE POLITIQUE QUALITE ?</i> .....	11
<b>CHAPITRE 2 POURQUOI S'ENGAGER SUR LE SERVICE ?</b> .....	<b>23</b>
1. <i>POURQUOI DEVELOPPER LA QUALITE ?</i> .....	23
1.1. <i>La qualité contribue à une adaptation permanente du service en réponse aux évolutions de la société</i> .....	23
1.2. <i>Les finalités d'une démarche qualité et celles du service public se rejoignent</i> .....	23
1.3. <i>La qualité s'inscrit dans les logiques de modernisation et de réforme de l'État</i> .....	24
2. <i>POURQUOI METTRE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DANS LES SERVICES PUBLICS ?</i> .....	25
2.1. <i>Pour répondre à une attente croissante des bénéficiaires</i> .....	25
2.2. <i>Pour donner de la lisibilité au service public et témoigner de son professionnalisme</i> .....	26
2.3. <i>Pour améliorer aussi l'organisation interne des services</i> .....	27
2.4 <i>Pour répondre à une demande fréquente de responsabilisation et de valorisation des personnels</i> .....	28
3. <i>LES ADMINISTRATIONS CONDUISENT DES ACTIONS POUR AMELIORER LE SERVICE RENDU AUX BENEFICIAIRES ET QUI POURRAIENT DONNER LIEU A DES ENGAGEMENTS</i> .....	28
<b>CHAPITRE 3 COMMENT PRENDRE DES ENGAGEMENTS DE SERVICE ? UNE METHODE EN PLUSIEURS TEMPS</b> .....	<b>32</b>
INTRODUCTION : LES ELEMENTS A REUNIR POUR DEMARRER .....	32
<b>PARTIE 1 : LA POLITIQUE QUALITE COMME PREALABLE</b> .....	<b>33</b>
1. <i>UNE STRUCTURE POSSIBLE EN QUATRE RUBRIQUES</i> .....	33
1.1 <i>Le Ministère en face de ses bénéficiaires : les constats et les enjeux</i> .....	33
1.2 <i>Les axes et orientations de la politique qualité</i> .....	34
1.3 <i>Les objectifs et priorités de la politique qualité</i> .....	34
1.4 <i>Le pilotage et dispositifs de la politique qualité</i> .....	35
2. <i>LES PRINCIPES FONDATEURS D'UNE POLITIQUE QUALITE</i> .....	35
2.1 <i>Clarifier l'offre de service</i> .....	35
2.2 <i>Écouter les bénéficiaires</i> .....	36
2.3 <i>Relier la politique qualité aux missions prioritaires du ministère et de ses services</i> .....	37
2.4 <i>Améliorer les processus</i> .....	38
2.5 <i>Mesurer la performance interne et la satisfaction des bénéficiaires</i> .....	39

<i>Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État</i>	3
<i>Délégation interministérielle à la réforme de l'État</i>	
2.6 Associer les personnels et consolider le management .....	41
2.7 Piloter la qualité .....	42
2.8 Prendre en compte la durée .....	43
2.9 Développer une dynamique positive .....	44
3. LE MANAGEMENT PAR LA QUALITE .....	44
<b>PARTIE 2 : LES DIFFERENTS TYPES D'ENGAGEMENTS.....</b>	<b>46</b>
1. L'ENGAGEMENT PEUT PORTER SUR LE SERVICE DE BASE OU SUR LE SERVICE ASSOCIE .....	48
2. L'ENGAGEMENT PEUT PORTER SUR LES RESULTATS OU SUR LES MOYENS .....	48
3. L'ENGAGEMENT PEUT PRECISER UN NIVEAU DE QUALITE.....	49
4. L'ENGAGEMENT PEUT ETRE ASSORTI D'UNE CONTREPARTIE OU NON .....	49
<i>Qu'est ce que la contrepartie coûte à l'entreprise ?.....</i>	50
5. LES ENGAGEMENTS PEUVENT ETRE SEGMENTES PAR FAMILLE DE CLIENTS .....	50
6. LES ENGAGEMENTS PEUVENT ETRE INDIVIDUELS OU COLLECTIFS .....	51
7. LES ENGAGEMENTS PEUVENT ETRE EVOLUTIFS, AVEC UNE DATE DE VALEUR .....	51
8. LES ENGAGEMENTS PEUVENT ETRE INTER SERVICES OU INTERMINISTERIELS .....	51
9. L'ARTICULATION DES ENGAGEMENTS ENTRE LE NIVEAU LOCAL ET NATIONAL .....	51
10. LA FORMULATION DES ENGAGEMENTS .....	52
<i>Des engagements formulés différemment en externe et en interne .....</i>	52
<b>PARTIE 3 : LES AUTRES PREUVES DE LA QUALITE .....</b>	<b>53</b>
1. LES CERTIFICATIONS .....	53
2. LES LABELS ET LES MARQUES.....	54
3. LA QUALIFICATION DES PERSONNES .....	54
4. L'ACCREDITATION .....	54
5. LES CODES DE DEONTOLOGIE .....	55
6. LES PRIX QUALITE .....	55
7. LES SERVICES ASSOCIES SUR LES MODES D'UTILISATION DES PRODUITS .....	55
8. CONSEILS D'UTILISATION SUR LES PREUVES DE LA QUALITE.....	55
9. LA PUISSANCE DE CES PREUVES.....	57
<b>PARTIE 4 : LA CONDUITE DE LA DEMARCHE D'ENGAGEMENTS.....</b>	<b>58</b>
1. CADRAGE ET CONDUITE DE LA DEMARCHE D'ENGAGEMENTS.....	58
1.1 <i>La définition du projet et de sa finalité.....</i>	58
1.2 <i>Le diagnostic interne et la formalisation .....</i>	59
1.3 <i>Le lancement de la démarche.....</i>	60
1.4 <i>L'évaluation, l'approfondissement et l'élaboration de nouveaux engagements.....</i>	61
2. LES CRITERES A PRENDRE EN COMPTE POUR ELABORER LES ENGAGEMENTS .....	63
2.1. <i>Tenir compte des attentes des bénéficiaires.....</i>	63
2.2. <i>Faire des choix en fonction du type d'engagement voulu.....</i>	63
2.3. <i>Définir des échéances .....</i>	64
2.4. <i>Préciser le champ couvert par les engagements.....</i>	64
2.5. <i>Définir l'articulation national / local.....</i>	65
2.6. <i>Prendre en compte les objectifs stratégiques de l'organisation.....</i>	65
3. LES PRECAUTIONS A PRENDRE AVANT DE LANCER LES ENGAGEMENTS .....	66
3.1. <i>Identifier les risques.....</i>	66
3.2. <i>Tester les engagements.....</i>	67
3.3. <i>Il faut parfois attendre avant de s'engager, mais attendre en se préparant ! .....</i>	68
4. ANTICIPER LES IMPACTS POSSIBLES DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS, AFIN DE LES ACCOMPAGNER AU MIEUX .....	69
4.1 <i>La gestion des ressources humaines .....</i>	69
4.2 <i>Les processus .....</i>	70
4.3 <i>Conclusion .....</i>	70
<b>CHAPITRE 4 COMMENT FAIRE VIVRE LES ENGAGEMENTS ? LE SUIVI ET LA COMMUNICATION .....</b>	<b>74</b>
<b>PARTIE 1 : SUIVRE EN PERMANENCE LES ENGAGEMENTS POUR FAIRE VIVRE LA DEMARCHE .....</b>	<b>75</b>
1. AUTO-EVALUER LES ENGAGEMENTS .....	75
2. CONSOLIDER LA DEMARCHE D'ENGAGEMENT .....	75

<i>Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État</i>	4
<i>Délégation interministérielle à la réforme de l'État</i>	
2.1. <i>Repérer les effets sur les bénéficiaires</i> .....	76
2.2. <i>Partager l'expérience</i> .....	76
2.3. <i>Associer les personnels pour suivre la démarche</i> .....	76
2.4. <i>Stabiliser les processus qui ont un effet sur les bénéficiaires</i> .....	76
2.5. <i>Mettre en place des dispositifs pour animer la démarche d'engagement</i> .....	77
3. FOURNIR UN APPUI.....	77
4. APPROFONDIR LES ENGAGEMENTS.....	78
4.1. <i>Élever le niveau d'exigence</i> .....	78
4.2. <i>Élargir l'étendue des engagements</i> .....	78
4.3. <i>Faire évoluer les engagements avec les prestations</i> .....	78
4.4. <i>Modifier les engagements en fonction des retours faits par les bénéficiaires</i> .....	78
4.5. <i>S'engager en décelant de nouvelles attentes</i> .....	78
CONCLUSION.....	79
<b>PARTIE 2 : COMMUNIQUER SUR LES ENGAGEMENTS.....</b>	<b>80</b>
1. QUELQUES PRINCIPES DE BASE.....	80
2. COMMUNIQUER EN INTERNE.....	81
2.1 <i>Le but poursuivi</i> .....	81
2.2 <i>Un engagement personnel</i> .....	81
2.3 <i>Les supports de communication internes</i> .....	81
3. COMMUNIQUER VERS LES BENEFCIAIRES.....	82
3.1 <i>Pourquoi communiquer en externe sur les engagements ?</i> .....	82
3.2 <i>A partir de quand ?</i> .....	83
3.3 <i>Avec quels messages ?</i> .....	83
3.4 <i>Sous quelle forme communiquer ?</i> .....	84
3.5 <i>Qui communique ?</i> .....	84
3.6 <i>Avec quelles précautions ? Avec quelle intensité ?</i> .....	84
3.7 <i>Et si les engagements ne sont pas tenus ?</i> .....	85
<b>ANNEXES.....</b>	<b>89</b>
<b>FICHE OUTIL : LES AUTO-EVALUATIONS QUALITE .....</b>	<b>90</b>
1. <i>Réaliser un diagnostic préalable</i> .....	90
2. <i>Réaliser une auto-évaluation à partir du Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF)</i> .....	90
3. <i>Réaliser une auto-évaluation selon les critères d'un prix qualité</i> .....	93
<b>FICHE OUTIL : PREPARER LES ENGAGEMENTS PAR UN AUTO DIAGNOSTIC.....</b>	<b>95</b>
Grille n°1.....	95
Grille n°2.....	96
1. <i>Situation de l'unité</i> .....	97
2. <i>Constat sur les prestations prioritaires pour les engagements</i> .....	97
3. <i>Fonctionnement de votre unité</i> .....	97
4. <i>En synthèse</i> .....	98
5. <i>Quelles sont les actions à entreprendre ?</i> .....	98
<b>FICHE OUTIL : COMMENT REPERER LES ATTENTES DES BENEFCIAIRES POUR ELABORER LES ENGAGEMENTS ?.....</b>	<b>100</b>
<b>FICHE OUTIL : ANALYSER ET AMELIORER LES PROCESSUS .....</b>	<b>101</b>
COMMENT ANALYSER ET AMELIORER UN PROCESSUS ?.....	101
<i>Caractériser le processus</i> .....	101
<i>Repérer les attentes des bénéficiaires et arbitrer</i> .....	101
<i>Mettre à plat et analyser le processus</i> .....	102
<i>Améliorer le processus</i> .....	102
<i>Consolider le processus</i> .....	102
<b>FICHE TECHNIQUE : ASSURANCE DE LA QUALITE ET NORMES ISO 9000.....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE A LA DIRECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE QUALITE AU SEIN DU MINISTERE DE LA DEFENSE .....</b>	<b>105</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>110</b>

<i>Assurance de la qualité</i> .....	110
<i>Bénéficiaire</i> .....	110
<i>Certification de système qualité</i> .....	110
<i>Charte de l'accueil</i> .....	111
<i>Charte Client</i> .....	111
<i>Garantie de service</i> .....	111
<i>Indicateur qualité</i> .....	111
<i>Processus</i> .....	112
<i>Qualité</i> .....	112
<i>Standards ou niveaux de service</i> .....	112
<b>ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>113</b>
<b>CONTACTS UTILES</b> .....	<b>114</b>
<b>LISTE DES SERVICES DONT LES EXPERIENCES ONT ETE CITEES</b> .....	<b>114</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>115</b>

## **PREFACE DU MINISTRE**

---

L'administration est au service des citoyens, et plus particulièrement des citoyens fragiles, ceux qui ont le plus grand besoin de son aide et de son soutien. Pour ce faire, nous devons rechercher en permanence la qualité, c'est-à-dire l'efficacité, la rapidité, la personnalisation du service public rendu.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a fait des démarches de qualité un objectif prioritaire de la réforme de l'État en 2001. Le Comité Interministériel à la Réforme de l'État (CIRE) du 12 octobre 2000 a ainsi demandé à tous les ministères de fixer les grands axes de leur politique en faveur de la qualité. Sur cette base, leurs services déconcentrés et les établissements publics placés sous leur tutelle lanceront dès 2001 leur propre démarche qualité, assise sur des objectifs et des indicateurs précis et vérifiables.

Nous ne partons pas de rien : nombre de ministères ont déjà engagé des démarches qualité ; elles témoignent des efforts entrepris pour améliorer la qualité du service à l'utilisateur. Il est temps aujourd'hui de généraliser ces démarches : la qualité doit devenir un réflexe. C'est l'attente des usagers, légitimement plus exigeants qu'hier ; c'est l'intérêt des personnels, qui y trouveront un sens nouveau du service public.

La mise en œuvre d'engagements qualité est un exercice difficile et exigeant, qui appelle une implication sans faille de l'encadrement et des équipes et le respect d'un certain nombre de règles. Pour mener à bien cette tâche, vous trouverez dans les pages qui suivent une série de recommandations, illustrées de nombreux exemples issus d'expériences réussies du service public, de services marchands et des administrations européennes. L'équipe qualité de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État est évidemment à votre disposition pour vous apporter conseil et appui.

La qualité est la nouvelle frontière de l'administration. A nous de relever ce défi.

Michel SAPIN

## Avant propos

---

### 1. Quel est l'objectif du guide ?

Ce guide propose des éléments méthodologiques pour élaborer les engagements que prendront les administrations et services envers les bénéficiaires de leurs prestations. Il s'agit de garantir à ces bénéficiaires des prestations de qualité.

### 2. A qui s'adresse ce document ?

Le guide s'adresse à la fois aux acteurs des services centraux, à ceux des services déconcentrés de l'État et des établissements publics. Il donne des éléments de réflexion et de méthode à la fois au niveau de la stratégie et du pilotage de la démarche, et au niveau opérationnel pour une mise en œuvre efficace.

Il propose aux acteurs de la modernisation et de la qualité dans les administrations des éléments de compréhension et de méthode pour élaborer des engagements de service. De façon plus générale, ce guide donnera à tous les personnels de l'administration des repères pour faire vivre de façon permanente et évolutive ces démarches d'engagement.

### 3. Comment a-t-il été écrit ?

Ce guide a été élaboré sur la base d'une précédente version d'un guide méthodologique : "Développer la qualité du service – charte qualité et engagements dans les services publics», publié en 1997 par la Documentation française. Il adapte ce guide par une mise à jour précise tant dans ses contenus que dans ses illustrations. Il se focalise enfin davantage sur la démarche d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des engagements de service.

### 4. Comment utiliser le guide ?

Ce guide est conçu pour être utilisé de façon adaptée à différents types de besoins, selon les objectifs et l'état d'avancement des démarches qualité dans l'administration concernée.

Les deux premiers chapitres définissent les termes de qualité, de politique qualité et d'engagements. Ils rappellent les grands principes de la qualité dans les services publics et font le lien entre politique qualité et engagement. Ces chapitres permettent à chacun de préparer les actions qu'il va mener.

Les chapitres 3 et 4 ont un but pratique et opérationnel. Ils fournissent des éléments de méthode pour élaborer des engagements de service en articulation avec une politique qualité, puis pour communiquer et faire vivre ces engagements.

## 5. Pour une lecture modulaire du guide

Les différents chapitres du guide sont conçus pour pouvoir être lus séparément. Chacun d'eux répond à une question précise. Cela explique que l'on peut trouver certaines répétitions d'un chapitre à un autre. Voici quelques exemples de préoccupations qui peuvent guider votre lecture. Le sommaire du guide peut également vous y aider.

### *Pour passer rapidement à l'action :*

Vous voulez **cadrer et lancer un "projet engagements"** dans votre service : chapitre 3, partie 4.

Votre ministère souhaite formuler **sa politique qualité** : chapitre 3, partie 1.

### *Pour s'informer plus largement :*

Vous voulez clarifier **le vocabulaire et avoir des définitions** : chapitre 1.

Vous voulez lire des **exemples d'engagements** : en fin de chapitre 1 et au chapitre 3, partie 2.

Vous voulez lire **un exemple de politique qualité** : chapitre 3, partie 1.

Vous voulez approfondir **la notion de qualité dans le service public** : chapitre 2.

Vous souhaitez **communiquer** autour des engagements : chapitre 4, partie 2.

Vous voulez faire un **diagnostic** de votre service par rapport à une démarche d'engagements : en annexe.

Vous souhaitez connaître les **contenus possibles d'une politique qualité** : chapitre 3, partie 1.

Vous voulez faire le **lien entre engagements et d'autres types de démarches qualité** : chapitre 3, partie 3.

Par ailleurs, ce guide doit constituer un des premiers éléments constitutifs d'un site Internet dédié à la qualité dans le service public, qui présentera par ailleurs des documents méthodologiques liés à ce thème.

## 6. Pour une utilisation opérationnelle du guide

Vous trouverez en fin de chaque chapitre et partie un court résumé sous forme de **transparents**. Cela présente deux avantages :

- vous permettre une lecture rapide des contenus du guide,
- vous donner la possibilité d'utiliser ces supports pour informer sur la démarche dans vos services, la diffuser.



# Chapitre 1

## De quoi parle-t-on ?

### *Qualité, politique qualité et engagements : définitions et articulations*

---

Les définitions qui suivent permettent de s'accorder sur un vocabulaire commun. Ce vocabulaire est issu de choix faits avec une volonté de cohérence parmi le foisonnement des mots et des sens qui entourent la qualité. Les conventions qui en résultent ont pour objet d'éviter les faux débats sémantiques.

#### 1. Qu'est ce que la qualité dans le service public ?

**La qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'affiliés...**

Pour les administrations, la qualité est issue de **nécessaires arbitrages** entre les attentes des bénéficiaires, parfois multiples, les politiques publiques, la stratégie et les missions du service. Ces compromis prennent encore en compte les moyens mobilisables par le service.

#### **Quelques précisions complémentaires :**

- ✓ Le résultat de ces arbitrages va déterminer le niveau de qualité recherché. Dans la plupart des cas, ce niveau gagne à être explicité pour l'ensemble des acteurs : différentes catégories de personnel, bénéficiaires, citoyens...
- ✓ La qualité ne peut être définie en soi ou pour soi, mais toujours pour un bénéficiaire et si possible avec lui.
- ✓ Les besoins de ce ou ces bénéficiaires varient dans le temps, ainsi que l'environnement, le contexte... La qualité est par conséquent une notion évolutive.
- ✓ La qualité est une réponse adaptée aux attentes des bénéficiaires, sans tomber dans la sous qualité ni même la sur qualité, comme l'illustre le schéma suivant.

- ✓ Le développement de la qualité dans les administrations conduit à renouveler les modes de management des services. Le management par l'amélioration de la qualité se base sur une stratégie globale par laquelle une organisation, avec ses partenaires, met tout en œuvre pour satisfaire ses bénéficiaires en qualité, coûts et délais. Elle y parvient grâce à la maîtrise des processus, des produits et des services, mais également grâce à l'implication de ses dirigeants et de ses personnels (voir chapitre 3, partie 1).

### Et sur le terme de "bénéficiaires" :

Ce terme est utilisé de façon générique dans l'ensemble du guide pour désigner les personnes ou entités en relation directe ou indirecte avec les services publics, qu'on les appelle citoyens, usagers, entreprises, collectivités, commanditaires, donneurs d'ordre, véritables clients... Il s'agit d'un terme très ouvert, qui englobe très largement les personnes ou entités destinataires des prestations produites par les administrations. Il faut noter que, dans le cadre d'une démarche d'engagements, les bénéficiaires doivent en général être précisément ciblés : on s'engage pour un certain type de bénéficiaires et pour une prestation clairement identifiée.

Il s'agit là d'une convention. Chaque administration peut garder le terme qui lui convient le mieux.

Bien souvent, pour une même prestation, existent plusieurs types de bénéficiaires. Par exemple, la construction d'une route concernera les futurs automobilistes, mais aussi les communes traversées, les riverains de la future route, les motards, les entreprises qui vont réaliser la route, l'ensemble des personnes concernées par l'impact économique de cette infrastructure... On peut ainsi parler de système bénéficiaire.

Enfin, par convention, le terme bénéficiaire est également utilisé lorsque ce dernier subit la prestation plus qu'il n'en bénéficie, comme dans le cas de certaines missions régaliennes. Ce choix montre que dans toute situation, les besoins et attentes du bénéficiaire doivent être pris en compte.

## 2. Qu'est ce qu'une politique qualité ?

En préalable, une politique qualité n'est :

- ni un document présentant la liste des engagements pris vis à vis des bénéficiaires,
- ni un document d'intention présentant des principes généraux.

**La politique qualité est un document qui pose un ensemble de principes et d'enjeux cohérents guidant l'action d'un ministère<sup>1</sup> pour concourir à l'objectif majeur : mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens. Elle définit le cadre de cohérence des axes et démarches d'amélioration du service à mettre en place en fonction des différentes catégories de bénéficiaires, dans l'ensemble d'un ministère, tant au niveau des services centraux que des services déconcentrés. Elle engage au plus haut niveau les instances dirigeantes, stratégiques et opérationnelles, d'un ministère.**

---

<sup>1</sup> Ou dans certains cas d'un établissement public, voire d'un service déconcentré.

Elle traduit la volonté du ministère d'améliorer la qualité des services rendus et de permettre, à terme, de s'engager auprès des bénéficiaires.

La politique qualité est bâtie selon **une logique de projet** et peut s'articuler autour de quatre rubriques distinctes :

- le ministère face à ses bénéficiaires : les constats et enjeux,
- les axes et orientations,
- les objectifs et priorités,
- le pilotage et les dispositifs d'appui.

Chacune de ces quatre rubriques est détaillée dans la partie 1 du chapitre 3 de ce guide.

La politique qualité peut être déclinée en modalités différentes, par exemple par grands réseaux (directions, métiers...), voire au niveau de chaque service... Les **initiatives locales** en terme de démarches sont bien entendu également favorisées et peuvent parfois influencer sur les contenus de la politique.

La politique qualité est d'abord un **document de référence interne** propre à un ministère. Toutefois, elle peut faire l'objet d'une **communication publique**, afin de manifester ainsi la volonté de ce ministère de s'engager dans une démarche visant à améliorer la qualité de ses prestations pour ses bénéficiaires.

**Trois exemples :**

### ***L'engagement de la direction générale de l'IGN***

L'information géographique est une composante essentielle de la société de l'information. Fort de son savoir-faire technologique, l'IGN doit s'imposer comme l'acteur incontournable des systèmes d'informations géographiques.

Cet objectif que j'ambitionne pour l'établissement se décline en deux phrases :

- être tourné vers l'avenir en jouant un rôle innovant dans la société de l'information,
- être toujours plus et mieux au service des utilisateurs.

Dans cette optique, la bonne exécution de ses missions de service public, l'évolution technologique et l'obligation d'être présente et actif sur le marché concurrentiel, impliquent que l'IGN sache anticiper et s'adapter, offre un service global et diversifié répondant aux attentes et consolide son excellence technique par une compétence et une polyvalence accrue de ses personnels.

La démarche qualité totale doit ainsi imprégner tous les secteurs d'activité de l'établissement pour garantir le développement d'une information géographique de qualité au service de tous.

Le Directeur général

### **Déclaration générale de politique qualité du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche**

Les services du ministère de l'agriculture et de la pêche dans la diversité de leurs missions et de leurs métiers œuvrent chaque jour au service de l'intérêt général. A ce titre, ils doivent répondre aux attentes des citoyens, usagers à un titre ou un autre du service public, qui attendent d'eux sécurité, neutralité, compétence, efficacité, rigueur dans la gestion et clarté dans les décisions.

Pour répondre à ces exigences, les services du ministère doivent adapter constamment leur action aux évolutions et demandes de la société. Ils ne pourront y faire face qu'en améliorant constamment les méthodes de travail et en sécurisant les processus.

A ce titre, les démarches qualité sont un outil au service de la mise en œuvre des politiques publiques définies par le gouvernement. Elles doivent permettre aux services d'affirmer la pertinence et la rigueur de leurs interventions et d'obtenir la reconnaissance par les usagers de leur action quotidienne sur le terrain.

Conformément au plan pluriannuel de modernisation, la mise en place et la généralisation progressive de ces démarches concerneront en priorité la sécurité et la qualité dans les filières agricole et alimentaire, la gestion des aides de la politique agricole commune, la police de l'eau, les missions d'appui aux collectivités territoriales et la formation professionnelle pour adultes.

Les objectifs à poursuivre sont :

- l'amélioration constante de la relation et du service à l'utilisateur en prenant mieux en compte ses attentes en termes d'accueil, d'information, de conseil, de délais de réponse,
- la fiabilité, l'harmonisation et la sécurisation des procédures de travail,
- la réactivité face aux situations de crise et aux évolutions de la demande sociale de nos concitoyens,
- l'impartialité de l'État vis-à-vis des professionnels de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de l'utilisateur en général,
- l'égal accès du citoyen au service public.

Les personnels sont la cheville ouvrière de ces efforts de méthode et les démarches, qualité devront s'attacher à clarifier le rôle de chacun, à responsabiliser et à valoriser les capacités d'initiative, à reconnaître les qualifications et les métiers exercés, en prévoyant les mesures d'accompagnement appropriées, en terme de formation notamment.

Les directeurs et chefs d'établissement s'engageront résolument dans ces démarches en y associant étroitement la communauté de travail dont ils assurent l'animation.

L'administration centrale adaptera son organisation dans le domaine du pilotage des politiques de qualité afin de généraliser ces démarches d'ici l'an 2002.

### **Directive sur la mise en œuvre de la politique qualité au sein du ministère de la défense**

Afin de faciliter la prise de décision tout en simplifiant les procédures et de remplir leurs missions de façon optimale, les grands ensembles du ministère ont recours aux outils modernes du management :

La qualité fait depuis longtemps partie de la culture de la Défense. Elle est indissociable de la spécificité des activités des forces armées, des directions et services fondées sur les notions de maîtrise des moyens de la force publique, de rigueur, de sécurité, de discipline. Elle est également bien adaptée à la construction et la mise en œuvre de matériels et de systèmes d'armes sophistiqués et complexes.

De nombreuses « démarches qualité », explicites ou indirectes, sont engagées aujourd'hui par l'ensemble du ministère et couvrent la majorité des domaines d'activité. Elles répondent à des objectifs et des motivations de tous ordres, sous l'impulsion des autorités centrales comme à l'initiative des acteurs locaux. Le développement de ces démarches doit être poursuivi avec pragmatisme.

\*\*

\*

### **1- Poursuivre le développement des démarches qualité**

Je vous demande de développer ces démarches qualité en vous appuyant sur la forte culture existant au sein du ministère dans ce domaine et en les orientant vers des objectifs tenant à la fois aux missions de la Défense et aux directives interministérielles liées à la réforme de l'Etat.

Vous veillerez tout d'abord, dans l'exercice des missions du ministère, à conforter et renforcer, si possible, la qualité intrinsèque et les systèmes d'assurance qualité relatifs à la maîtrise des grands processus comme la conduite des opérations, la mise et le maintien en condition opérationnelle des forces, les missions de service public ou l'acquisition des matériels d'armement, en veillant à ce que l'ensemble des états-majors, directions et services participant au soutien de ces processus y soient étroitement associés.

Les orientations sur la réforme de l'Etat ouvrent trois pistes d'actions prioritaires :

- l'accueil des usagers et la qualité du service rendu ;
- la qualité de la réglementation, avec trois objectifs : simplifier, améliorer et utiliser un langage plus compréhensible ;
- le renforcement des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, dans la perspective de « rendre compte au citoyen ».

Les démarches en cours ou à venir, entreprises au sein du ministère, doivent permettre d'atteindre ces objectifs. Elles s'imposent avec encore plus de pertinence en cette période de réforme profonde de notre outil de Défense, pour réviser et transformer les organisations, les processus et les méthodes, comme les procédures et les documents qui y sont associés.

Elles permettent par ailleurs de garantir une meilleure lisibilité des décisions et des responsabilités, ainsi que la conformité vis-à-vis de la réglementation applicable.

### **2- Conduire les démarches qualité avec pragmatisme**

Adaptées à la variété et à la spécificité de nos métiers, les démarches qualité seront conduites de façon très pragmatique en évitant tout formalisme réducteur. Elles devront permettre de mieux maîtriser les risques inhérents à nos activités, sans en alourdir les charges.

S'agissant des démarches de certification, je souhaite que l'on en mesure l'opportunité et que l'on prenne garde à l'excès de formalisme dû à une interprétation souvent réductrice des normes

d'assurance qualité. Pour éviter cet écueil, des marges de manœuvre doivent être laissées aux différents échelons. Par ailleurs, les nouvelles normes de la série ISO 9000-2000 constituent des outils qui paraissent bien adaptés à des activités de service, y compris ceux tournés vers le public.

Dans la mesure du possible, je souhaite que l'on procède à l'évaluation du coût d'exploitation ou de mise en œuvre des procédures existantes ou envisagées, de façon à mettre ce coût en regard du résultat escompté. Il s'agit de déterminer les domaines prioritaires où subsistent des dysfonctionnements potentiels et un risque de mal faire. Pour cette raison, des évaluations sont le préalable normal au lancement de nouvelles démarches qualité. Le contrôle général des armées et, dans la partie qui relève de leurs missions, les organismes d'inspection ainsi que les cellules d'audit ont naturellement vocation à y participer.

J'insiste sur la nécessité d'une concertation étroite avec tous les acteurs chargés de la mise en œuvre de ces démarches, comme le confirme des expériences nombreuses observées au sein du ministère ou ailleurs. En règle générale, une démarche expérimentale sera privilégiée avant validation puis extension éventuelle.

Pour ce qui concerne les directions et les organismes assurant des fonctions de soutien, des « engagements de service » (ou démarches équivalentes) seront pris dès que possible et au plus tard avant la fin 2001, pour préciser par avance, grâce à un contrat élaboré avec les états-majors, le niveau de qualité des prestations dues aux bénéficiaires internes (organismes et agents de la défense) ou externes.

J'attends que les résultats attendus soient mesurables à tous les niveaux : chacun devant pouvoir apprécier les évolutions pour y prendre activement sa part. Des indicateurs élaborés en commun avec le bénéficiaire seront donc utilisés à cette fin.

Le développement de la démarche qualité devra s'inscrire dans une démarche globale de pilotage en recherchant des effets de synergie notamment avec le contrôle de gestion, le contrôle interne et les actions d'audit.

Pour parvenir aux objectifs généraux fixés ci-dessus, des mesures d'application adaptées aux grands processus fonctionnels dans lesquels sont engagées les différentes composantes du ministère sont précisées dans l'annexe jointe.

Il me sera rendu compte de l'état d'avancement de ces travaux à l'occasion des rendez-vous périodiques prévus, notamment avec le CRIA.

Alain RICHARD

Les annexes à cette directive précisent sur six domaines d'activité les points clés sur lesquels porteront les démarches qualité : la mise et le maintien en condition opérationnelle des forces., le soutien des forces : les directions et services, la conduite des opérations, le service public, la réalisation et l'entretien des matériels d'armement, les méthodes de travail (Référentiels documentaires et systèmes d'information) Ces annexes sont reproduites en annexe au présent guide.

### 3. Qu'est ce qu'un engagement ?

**Un engagement est une promesse explicite faite aux bénéficiaires sur les caractéristiques d'une prestation.**

Ces caractéristiques peuvent porter sur les modalités de délivrance de la prestation.

- Les engagements **répondent aux attentes majeures des bénéficiaires** et constituent, pour eux, **un progrès**.
- Ils donnent **des informations sur les droits des bénéficiaires**, et explicitement, ils **engagent le prestataire** à tenir son engagement.
- Ils donnent **des informations sur l'offre de service** et les prestations, et sur leur qualité, en incluant, **éventuellement, des standards de qualité**.
- Les engagements **ne prennent leur sens que s'ils sont connus des bénéficiaires**. Ils font donc l'objet d'une communication externe.
- Ils sont **simples et faciles à lire et à comprendre** : ils n'incluent que des informations utiles au bénéficiaire.

Il existe différentes sortes d'engagements, tant dans leur contenu que dans leur formulation. Ainsi les engagements peuvent porter sur les prestations de base et les missions qui sont la raison d'être d'un organisme. Mais ils peuvent aussi porter sur des services complémentaires associés à ces prestations de base. Les engagements peuvent également comporter des niveaux de services, critères mesurables et significatifs du point de vue du bénéficiaire et qui caractérisent la prestation. Ces **typologies d'engagements** sont présentées plus en détail dans le chapitre 3, partie 2.

En outre, les engagements peuvent être formulés **soit au niveau national, soit au niveau local**, selon différentes formes d'articulation, présentées au chapitre 3, partie 3.

Les engagements s'inscrivent dans le cadre plus général d'une **politique qualité**.

Le *Petit Robert* donne trois définitions du mot engagement :

- *Action de se lier par une promesse ou une convention,*
- *Introduire ses troupes dans la bataille,*
- *Renoncer à une position de simple spectateur pour se mettre au service d'une cause.*

Ces trois définitions correspondent bien à la problématique des engagements dans l'administration :

L'engagement de service d'un ministère est bien l'action de se lier au bénéficiaire par une promesse. Il suppose que l'ensemble des personnels s'implique dans la démarche. Et enfin il nécessite de replacer le citoyen au cœur du service public.

Voir aussi dans le glossaire en annexe : garantie des services, standards ou niveaux de service.

### ***Quelques exemples d'engagements sur les prestations de service***

Une démarche exemplaire d'engagements a été celle lancée par **EDF** il y a maintenant cinq ans. Aujourd'hui, ces engagements ont évolué depuis leur formulation initiale, mais font l'objet d'une communication sensiblement réduite par rapport à leur première année d'existence. Ils sont néanmoins encore présents sur le site Internet d'EDF, et surtout font encore l'objet des contreparties financières annoncées.

#### ***Les 9 engagements des centres EDF GDF SERVICES.***

##### **Engagement de dépannage électricité**

Vous n'avez plus d'électricité mais vos voisins en ont encore. Nous nous engageons à faire intervenir notre équipe de dépannage au maximum dans les 4 heures qui suivent votre appel.

##### **Engagement de mise en service**

Vous emménagez dans un nouveau domicile, nous nous engageons à mettre en service le compteur existant dans les 2 jours ouvrés seulement.

##### **Engagement de résiliation**

Vous déménagez et vous voulez résilier votre contrat. Nous nous engageons à intervenir dans les 2 jours ouvrés qui suivent votre demande.

##### **Engagement de rendez-vous**

Vous souhaitez un rendez-vous à domicile. Nous nous engageons à venir dans une plage horaire de 2 heures si vous le demandez.

##### **Engagement de dépannage gaz**

Vous n'avez plus de gaz mais vos voisins en ont encore. Nous nous engageons à faire intervenir notre équipe de dépannage au maximum dans les 4 heures qui suivent votre appel. En cas d'urgence notre intervention est toujours immédiate.

##### **Engagement d'installation : devis**

Vous avez pris la peine de nous écrire, nous nous engageons à vous répondre dans les 8 jours.

##### **Engagement d'installation : travaux**

Dès réception des accords nécessaires, nous nous engageons à réaliser les travaux dans les 15 jours.

##### **Engagement de courtoisie**

Vous avez pris la peine de nous écrire, nous nous engageons à vous répondre dans les 8 jours.

##### **Engagement de résultat**

Si l'un ou l'autre de ces 8 engagements pris, pour le compte d'Electricité de France et de Gaz de France, n'était pas respecté, nous nous engageons à vous envoyer un chèque de 25 euros, preuve de notre volonté de vous offrir un service de qualité et notre confiance dans la compétence de nos agents.

Dans le cadre du passage à l'euro, le montant du chèque de LA GARANTIE DES



SERVICES au 1er janvier 2001 est fixé à 25 € soit 163,99 francs.

Au total, LA GARANTIE DES SERVICES concerne vingt millions d'opérations chaque année.

### *Dans le secteur de l'hôtellerie*

Une **chaîne d'hôtel** affiche un engagement de résultat avec le contrat « satisfaction 15 minutes », temps maximum pour apporter une solution à un problème qui se poserait au client et dont la responsabilité incomberait à l'hôtel. Cet engagement fonctionne 24h sur 24. Il s'accompagne d'une contrepartie : si le contrat n'est pas rempli, le client devient l'invité de l'hôtel.

### *Dans le secteur public*

Mais les engagements ne sont pas aujourd'hui l'apanage des seules entreprises privées ou semi- publiques. La **préfecture du Rhône** a lancé une démarche de ce type sur la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. Sur ces titres, un délai est affiché entre la date de la demande et la remise du titre. Ce délai est mis à jour chaque semaine en fonction des flux de demande.

Ainsi les informations suivantes sont affichées (et présentes sur le site Internet de la préfecture) : " *Un effort important d'organisation du service de l'état civil de la préfecture du Rhône a permis de réduire considérablement les délais de traitement des demandes de cartes d'identité et de passeports.*

*Au 20 novembre, à Lyon, Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne, le délai entre la date de la demande et la remise du titre en mairie est de :*

*2 semaines pour la carte nationale d'identité,  
2 jours pour le passeport.*

Le **ministère de l'éducation nationale** a mis en place des engagements pour des bénéficiaires internes : les personnels du second degré. Voici l'un de ces engagements :

**"Tout personnel enseignant, d'éducation et d'orientation pourra bénéficier d'un accueil personnalisé dans l'aide à la formulation de ses vœux de mutation inter et intra académique (à partir de janvier 1999) :**

Chacun de ces personnels pourra trouver auprès de son Académie ou auprès de toute Académie une aide technique pour la formulation de ses vœux inter ou intra académiques, L'accueil sera assuré par des interlocuteurs clairement identifiés et disponibles, Le cas échéant, ces personnels pourront bénéficier d'un rendez-vous préparé par leur interlocuteur académique sur la base du dossier et de la demande préalablement exprimée."

D'autres administrations se sont également lancées dans des démarches d'engagement, comme cela sera précisé plus loin.

Enfin, une expérience lancée par l'administration d'un pays membre de l'Union Européenne peut ici être citée :

Les **services fiscaux du Royaume-Uni**, "Inland Revenue", s'inscrivent dans le cadre "notre engagement de service envers vous" et mesurent la satisfaction de leur clientèle, en précisant :

*Notre programme d'études de la satisfaction la clientèle est bien intégré au cadre « Notre Engagement de Service Envers Vous » (anciennement Charte des Contribuables) et nous utilisons les informations récoltées pour définir les besoins de nos clients. Le Bureau est ouvert au public de 7h30 à 18h00 tous les jours ouvrables. Nous traitons 100% des clients en moins de 10 minutes. Nous assurons un service téléphonique 50 heures par semaine, de 8h00 à 18h00. Nous avons émis plus de 1 million de brochures de normes de service détaillant ces informations. Notre programme de sondage de la clientèle couvre les appels téléphoniques, les visites personnelles, la correspondance avec les contribuables, les plaintes, le ministère de l'Economie/FAO, les collègues du réseau et les banques. Nous utilisons les informations recueillies pour apporter des améliorations aux services; par exemple, les agents portent des badges indiquant leur nom et suivent des formations en anglais courant. Nous sommes totalement engagés dans notre rôle en tant que citoyen moral responsable.*

## *Les définitions*

**Qualité** : la qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'assujettis...

Pour les administrations, la qualité est issue de **nécessaires arbitrages** :

**Politique qualité** : la politique qualité est un document qui pose un ensemble de principes et d'enjeux cohérents guidant l'action d'un ministère pour concourir à l'objectif majeur : mieux prendre en compte les bénéficiaires. Elle définit le cadre de cohérence des axes et démarches d'amélioration du service à mettre en place, tant au niveau des services centraux que déconcentrés. Elle engage au plus haut niveau les instances dirigeantes.

La politique qualité peut s'articuler autour de quatre rubriques distinctes :

**Engagements** : un engagement est une promesse explicite faite aux bénéficiaires sur les caractéristiques d'une prestation.

## Chapitre 2

# Pourquoi s'engager sur le service ?

---

Répondre à cette question suppose de s'interroger au préalable sur le pourquoi de la qualité dans le service public, même si, bien entendu, la qualité n'est pas une nouveauté pour les administrations, depuis longtemps engagées pour certaines d'entre elles dans une recherche d'amélioration permanente de leurs prestations.

### 1. Pourquoi développer la qualité ?

#### 1.1. La qualité contribue à une adaptation permanente du service en réponse aux évolutions de la société

De nombreuses organisations se sont lancées dans des démarches qualité. Ce fort mouvement de développement de la qualité s'explique par des évolutions importantes de la société, qui, pour l'essentiel, concernent également l'administration :

- le niveau d'exigence et de formation des clients et des bénéficiaires s'accroît nettement ;
- de plus en plus d'entreprises du secteur privé attachent de l'importance à ce type de démarches et font tout pour satisfaire leurs clients ; ceux-ci ont naturellement le même niveau d'exigence à l'égard des administrations ;
- il devient nécessaire de mieux utiliser les ressources humaines de l'organisation en répondant aux aspirations des hommes et des femmes qui la composent et en favorisant leur plus grande participation et leur responsabilisation ;
- les salariés ont besoin de retrouver le sens de leurs missions et de leur travail ;
- dans un environnement concurrentiel de plus en plus fort, la qualité apparaît pour beaucoup comme l'un des facteurs clés de différenciation ; cet aspect concerne essentiellement le secteur privé, mais de plus en plus d'entreprises de service public sont concernées, et c'est déjà le cas pour certaines prestations des ministères.

Dans le contexte actuel, changeant et complexe, l'enjeu, pour beaucoup d'entreprises, est la survie. Pour les services publics, il s'agit de conserver et de développer la légitimité de leur action au service des citoyens.

#### 1.2. Les finalités d'une démarche qualité et celles du service public se rejoignent

Deux notions indissociables permettent de décrire le service public :

- la mise en œuvre de **politiques publiques**, qui ont pour finalité de répondre aux besoins du citoyen et à ceux de la société ;
- et **le service rendu**, en réponse aux attentes des bénéficiaires.

Si une démarche qualité, une politique qualité et des engagements sont des facteurs d'amélioration des relations avec les bénéficiaires, ils n'obligent cependant pas à répondre à tout prix à leurs attentes. Les services publics, garants de l'intérêt général, répondent à des politiques publiques définies. La réponse au bénéficiaire résulte par conséquent d'un arbitrage entre les attentes de ce dernier, les politiques publiques, la stratégie de l'administration, en tenant compte de ses contraintes tant de moyens que réglementaires.

**Cette nécessité d'arbitrage permanent entre les attentes des bénéficiaires et l'intérêt général - à plusieurs niveaux – constitue bien le cœur de la notion de qualité.**

### 1.3. La qualité s'inscrit dans les logiques de modernisation et de réforme de l'État

Bien entendu, les administrations n'ont pas attendu l'an 2000 pour se préoccuper de la qualité de leurs prestations et de leurs services. Depuis de nombreuses années, des efforts considérables sont faits pour améliorer le service rendu. La qualité des prestations est globalement reconnue, tout comme la compétence des agents.

#### *La modernisation des services publics*

La qualité prolonge et enrichit les démarches de **modernisation** lancées depuis plus de 15 ans pour contribuer à l'amélioration du service rendu à l'usager. Ainsi, le développement du management dans les administrations, les travaux réalisés pour améliorer l'organisation interne et la responsabilisation de plus en plus forte des personnels constituent des bases pour les démarches qualité.

#### *La réforme de l'État souhaite placer le citoyen au cœur du service public*

Parmi les actions impulsées au niveau interministériel par le ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État, figure en bonne place le développement des démarches qualité dans les services de l'État. Cette orientation a été concrétisée par le **CIRE** du 12 octobre 2000 sur les champs de la qualité dans l'administration :

Chaque ministère définira, d'ici décembre 2000, les axes prioritaires de sa **politique de qualité**.

Il se fondera pour cela sur les travaux menés lors de l'élaboration du Programme Pluriannuel de Modernisation (PPM). Il liera cette réflexion sur le développement de la qualité avec les travaux préparatoires à la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Chaque service déconcentré et chaque établissement public s'engageront d'ici fin 2001 dans une procédure de définition de ses **engagements en matière de qualité** du service aux usagers. Une attention particulière sera portée aux populations les plus fragiles.

<p>Au sein de la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), un <b>centre de ressources et de formation</b> sera créé.</p>
<p><b>Au sein de chaque ministère, une équipe</b> chargée d'élaborer les axes prioritaires en matière de qualité sera mise en place.</p>
<p>Un groupe de travail interministériel sera chargé d'actualiser et de préciser, d'ici à décembre 2000, le <b>guide méthodologique</b> existant sur les démarches de qualité dans les services publics.</p>
<p><b>Des méthodes d'auto-évaluation</b> seront développées. Les ministères et leurs services procéderont à leur auto-évaluation en s'appuyant sur la version française du common assessment framework (CAF).</p>

## 2. Pourquoi mettre en œuvre des engagements dans les services publics ?

La mise en œuvre d'engagements de service est une démarche unilatérale de la part du service concerné. Le but est d'offrir aux bénéficiaires une qualité de service voulue et affichée, de développer une logique de résultats, de susciter une dynamique positive en interne pour mobiliser le personnel sur la tenue des engagements et de renforcer l'image du service.

### 2.1. Pour répondre à une attente croissante des bénéficiaires

Depuis plusieurs années, de nombreux organismes et entreprises se sont lancés avec succès dans des démarches d'engagements. Les engagements de la Garantie des Services définis par EDF ont été à l'origine de ces démarches. Aujourd'hui, le public est familiarisé avec la notion d'engagements de service.

Pour les entreprises privées, les engagements constituent pour le moins une clarification attractive de leur offre de service, au mieux un véritable "avantage concurrentiel". Formuler des engagements de service aux clients devient finalement, pour ces entreprises, presque obligatoire au fur et à mesure que le niveau d'exigence de leurs clients augmente.

Aujourd'hui, le consommateur s'habitue à être de mieux en mieux pris en considération partout où il va. Dès lors, un décalage risque parfois d'apparaître entre ses relations quotidiennes avec des prestataires de services privés et ses relations avec les administrations.

Ainsi, des engagements de service dans les administrations peuvent permettre d'anticiper et de réagir face à la **pression de l'environnement**. Cette pression se traduit aujourd'hui par une contestation accrue des bénéficiaires vis-à-vis des services publics, qu'ils financent directement ou indirectement.

Le Groupe ACCOR s'est engagé pour se différencier de ses concurrents par la qualité de service. Dans l'hôtellerie et la restauration, la satisfaction des clients ne suffit plus pour les fidéliser. L'importance de la relation est extrême, comme les services associés au séjour des clients. Les engagements formalisent cette relation et rendent visibles, lisibles, les services proposés.

## 2.2. Pour donner de la lisibilité au service public et témoigner de son professionnalisme

Les démarches de modernisation, même si elles améliorent la qualité du service, sont diversement perçues par les bénéficiaires. Les engagements, en s'adressant directement aux bénéficiaires, feront apparaître les services rendus par l'administration (et leurs améliorations) comme **plus visibles, plus compréhensibles et mieux identifiables**. Ils seront un véritable signe de considération de l'administration pour ses bénéficiaires, et peuvent donner confiance à ces derniers.

Aux yeux du bénéficiaire, les engagements permettront de mieux faire comprendre le sens et les missions des services publics. Dans un cadre européen, ils permettront aux usagers de comparer les services rendus d'un pays à l'autre.

Les engagements peuvent également donner l'occasion à l'administration de confirmer son **professionnalisme** et son savoir-faire. Si l'administration peut tenir des engagements de service, elle démontrera au citoyen (et au contribuable) que l'État est réellement engagé dans une logique de modernisation et de professionnalisation. C'est la preuve d'un réel niveau de maîtrise des processus internes. Cela contribue à donner une bonne image des services publics.

### Les effets des engagements dans des services publics

- **EDF GDF Services** insiste sur le fait que les engagements affichent le professionnalisme de l'entreprise ; ils sont la preuve d'un savoir-faire qui représente le cœur de leur métier.
- A la **CNAV** les engagements portent tous sur des prestations élémentaires, représentatives des différentes activités de l'organisme, assortis pour certains d'un niveau d'engagement, ou d'un service complémentaire, réalisable et vérifiable.
- Pour l'**UNEDIC**, l'engagement rend les services tangibles : "Contrairement à la production de biens manufacturés qui aboutit à des objets palpables, bien identifiés, le service est caractérisé par son intangibilité. La seule chose tangible dans la production de service serait le résultat. Et il est bien connu que la satisfaction que l'on éprouve, lorsque l'on est consommateur de services, est directement liée à l'adéquation existant entre le résultat attendu et le résultat obtenu. D'où l'intérêt de rendre tangible le service, et notamment le service intermédiaire ou d'étape, lorsque le résultat final, objet de la vraie satisfaction n'est accessible souvent qu'après plusieurs détours ou services intermédiaires". A noter toutefois que les engagements de l'UNEDIC restent internes et ne sont pas communiqués aux bénéficiaires.

## 2.3. Pour améliorer aussi l'organisation interne des services

Les engagements sont avant tout tournés vers l'amélioration des services rendus aux bénéficiaires. Leur élaboration doit prendre en compte cette perspective de communication externe vers les citoyens.



Il s'agit bien de **satisfaire les bénéficiaires** par une meilleure adéquation entre leurs attentes en matière de services et le niveau de qualité effectivement offert.

Mais les engagements ont aussi une dynamique interne. En tenant compte des attentes des bénéficiaires et de leurs niveaux d'exigence, les engagements ont un impact sur les modes de fonctionnement, la gestion, le management, et les comportements propres à chaque administration.

Il s'agit bien en effet d'améliorer **l'organisation interne** en se donnant des objectifs de qualité de service clairement définis. Les différents processus de production peuvent être revus du point de vue du bénéficiaire. Les engagements, pour pouvoir être tenus, impliquent la mobilisation des personnels et l'émergence, dans les services publics, d'une véritable culture de service, qui se refléterait dans le management, les modes de fonctionnement et la gestion des administrations. Ces changements culturels, organisationnels et managériaux sont la condition de la tenue des engagements.

### **Les engagements des organismes de service public ont des répercussions en interne**

- A l'**ANPE**, les engagements "renforcent le sentiment de perception de service chez le client tout comme ils nous obligent à améliorer la qualité de nos méthodes de travail et de nos principes d'organisation".
- A l'**UNEDIC**, le déclenchement de la démarche est venu de l'extérieur, du fait d'articles de presse très critiques et de la montée du chômage. Puis les améliorations se sont faites dans une logique plutôt interne en tenant compte de l'évolution des missions. Le travail porte surtout sur la construction de référentiels avec des standards de qualité, la mise en commun de bonnes pratiques.
- La **SNCF** s'est engagée pour répondre aux attentes des clients, à leurs réclamations (la SNCF est l'entreprise qui reçoit le plus de courriers de réclamations en France), mais aussi pour (re)mobiliser le personnel en interne.

## **2.4 Pour répondre à une demande fréquente de responsabilisation et de valorisation des personnels**

Les démarches d'engagements mobilisent les personnels sur des projets valorisants : il est toujours agréable de mieux satisfaire les personnes avec qui l'on est en relation. Elles donnent également plus de responsabilités aux agents, qui sont les garants de la tenue des engagements et qui se voient confier des rôles clarifiés au sein de processus identifiés.

Enfin, l'ensemble de la hiérarchie joue un rôle fort dans la reconnaissance des missions réalisées par les agents, rendues plus tangibles par des indicateurs pertinents de performance et de satisfaction des bénéficiaires.

L'intégration des démarches d'engagements dans les systèmes de gestion des ressources humaines officialise ces éléments.

Pour toutes ces raisons, la démarche d'engagements est un levier fort de la modernisation des services de l'Etat.

### 3. Les administrations conduisent des actions pour améliorer le service rendu aux bénéficiaires et qui pourraient donner lieu à des engagements

*Le travail réalisé sur l'amélioration des services associés<sup>1</sup> autour des prestations de certains ministères*

Ces démarches portent en général sur :

- **l'accueil des bénéficiaires** (et plus particulièrement l'accueil physique),
- le conseil et **l'information** aux bénéficiaires,
- l'amélioration des **délais de délivrance** de titres ou d'autres prestations,
- l'amélioration de la qualité des réponses de l'administration (par exemple, des **réponses plus rapides** et plus compréhensibles aux demandes des bénéficiaires)...

#### **Exemple : les chartes qualité de l'accueil**

La préfecture du Rhône a mis en place une charte de l'accueil téléphonique destinée aux agents du standard de la préfecture. Cette charte présente 6 articles :

Article 1 : le standard doit être convivial et souriant. Formule d'accueil : "préfecture du Rhône, Bonjour".

Article 2 : le standard a un devoir de :

- Disponibilité
- Ecoute
- Confidentialité
- Diplomatie envers les usagers

Article 3 : discrétion ! les usagers ne doivent pas entendre les bruits ambiants.

Article 4 : toute demande est importante pour l'appelant, même si elle nous paraît évidente. Le standard doit prendre en main les usagers et leur trouver une solution.

Article 5 : le standard doit traiter efficacement les appels : compréhension, réponse, transfert.

Article 6 : je conclus tous les appels par une formule de politesse.

*Le travail effectué sur quelques prestations de base considérées comme prioritaires, sur lesquelles les attentes des bénéficiaires sont facilement identifiables et mesurables*

Des engagements pourraient par exemple être envisagés sur les prestations suivantes :

- les permis de construire,
- le paiement des aides européennes à l'agriculture,

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur les notions de service de base et de service associé, voir le début de la Partie 2 « Les différents types d'engagements »

- des prestations qui, dans un même département, relèvent de plusieurs services publics...

### **Exemple : Les chartes multi-partenaires**

Dans le cadre de la modernisation des infrastructures territoriales, une Direction Départementale de l'Équipement s'est associée avec le Conseil Général, France Télécom et EDF GDF Services pour élaborer et signer une Charte commune.

Cette Charte vise à améliorer la qualité des travaux souterrains par une meilleure coordination entre partenaires d'amont (préparation des travaux) en aval (suivi des travaux). Une structure pilote l'ensemble des projets. Des formations communes aux personnels des différents organismes sont mises en place.

La Charte a suscité de bonnes réactions de la part des élus du département. Aucune communication grand public n'a été effectuée, mais elle pourrait être envisagée. La prochaine étape est d'impliquer plus fortement les entreprises privées participant aux travaux.

### **Exemple : l'opération « titres-express » au ministère de l'intérieur**

La direction de l'administration territoriale a travaillé sur la délivrance immédiate de titres, notamment les cartes grises et les passeports, qui sont aujourd'hui disponibles en temps réel sur de nombreux sites. Ces réalisations, rendues possibles grâce à un travail en interne sur les procédures et leurs supports informatiques, contribuent à la qualité du service rendu.

## ***Pourquoi développer la qualité ?***

- Pour répondre aux attentes des bénéficiaires et s'adapter aux évolutions actuelles de la société
- Pour assurer au mieux les missions du service public
- Pour accompagner et dynamiser les démarches de modernisation et de réforme de l'Etat

## ***Pourquoi s'engager sur des prestations de services ?***

- Pour répondre à une attente croissante des bénéficiaires
- Pour donner de la lisibilité au service public et témoigner de son professionnalisme
- Pour améliorer l'organisation interne des services
- Pour répondre à une demande fréquente de responsabilisation et de valorisation des personnels

## Chapitre 3

# Comment prendre des engagements de service ?

### *Une méthode en plusieurs temps*

---

#### Introduction : les éléments à réunir pour démarrer

L'analyse des expériences réussies de mise en place d'engagements renforce l'idée que ceux-ci doivent pouvoir s'appuyer sur des dispositifs développés en interne qui soient maîtrisés.

La formulation d'engagements suppose des préalables et des précautions. Elle implique également des adaptations. En fait, la frontière est difficile à tracer entre ce que la démarche d'engagements suppose (en amont) et implique (en aval). Dans tous les cas, il s'agit d'une démarche plus globale qu'il n'y paraît, fortement liée au fonctionnement d'ensemble de l'organisation.

Les préalables à la réussite des engagements renvoient principalement aux champs suivants :

- La référence à une **politique qualité**, cadre de cohérence des démarches qualité et des engagements de services (voir partie 1 ci-dessous).
- La clarté des missions de l'organisation et de son **offre de service**.
- L'utilisation de dispositifs **d'écoute des bénéficiaires** ou des clients.
- La présence conjuguée **d'indicateurs de performance** et d'indicateurs de satisfaction des bénéficiaires.
- Le degré de maîtrise des **processus** qui contribuent à l'offre de service.

Mais plus globalement, ce qui est en jeu, c'est la culture de service, les habitudes collectives. De nouveaux réflexes doivent être établis concernant les besoins des bénéficiaires, l'attention portée aux relations avec ces derniers, la recherche de l'amélioration continue. De nouvelles pratiques de management sont donc essentielles pour animer la démarche d'engagement.

## Partie 1 : La politique qualité comme préalable

---

La politique qualité (cf. chapitre 1 pour la définition) est un guide utile pour la mise en place d'engagements de service. Elle précise en effet les grands principes de la qualité du ministère concerné, ainsi que ses priorités en termes de prestations et de bénéficiaires. Ce cadrage global et cohérent doit être pris en compte pour le choix des activités sur lesquelles s'engager.

Pour plus de précision, sont détaillées dans cette partie les rubriques possibles pour une politique qualité d'un ministère, mais aussi les grands principes sur lesquels la politique peut se fonder.

### 1. Une structure possible en quatre rubriques

La politique qualité pourrait s'organiser selon les quatre rubriques suivantes.

#### 1.1 Le Ministère en face de ses bénéficiaires : les constats et les enjeux

*Il s'agit de décrire :*

- *l'offre de service du Ministère dans sa relation avec ses bénéficiaires,*
- *le degré de satisfaction des bénéficiaires et l'évolution de leurs attentes,*
- *l'évolution attendue ou probable des missions et de l'environnement du Ministère,*
- *la traduction de ces éléments sous forme d'enjeux.*

*C'est le « pourquoi » de la politique et des démarches qualité.*

Cette partie pourrait comporter :

- un historique de la qualité et de la modernisation dans l'administration concernée, assorti d'un bilan,
- les raisons d'améliorer les services rendus aux bénéficiaires
- les liens avec la stratégie du ministère et ses évolutions prévues, avec ses missions prioritaires, avec le PPM,
- l'identification des bénéficiaires
- les méthodes de management
- les points forts et missions prioritaires
- l'image du Ministère

## 1.2 Les axes et orientations de la politique qualité

*C'est dans cette partie, la plus politique de la démarche, que le ministère affiche sa volonté d'adapter son offre de service aux constats et aux enjeux.*

*Ces axes et orientations peuvent être de nature différente et comprendre :*

- . des principes fondateurs de démarches qualité (voir chapitre suivant),*
- . des thèmes obligatoires,*
- . des valeurs du service public,*
- . des grandes orientations stratégiques...*

Quelques exemples d'axes et d'orientations dont l'intitulé est à préciser pour tenir compte des spécificités de chaque ministère :

- la clarification des missions et de l'offre de services du ministère,
- l'amélioration et la reconfiguration de l'offre de service du ministère,
- l'écoute des bénéficiaires et du personnel,
- l'amélioration des processus,
- la mesure et l'évaluation,
- le management des hommes, l'association du personnel,
- l'articulation du local et du national dans la dynamique et la mise en place de la démarche qualité,
- les échéances pour formuler des engagements sur des services précis,
- ...

## 1.3 Les objectifs et priorités de la politique qualité

*Il s'agit de montrer que les enjeux évoqués précédemment sont traduits en objectifs opérationnels, donnant au bénéficiaire des preuves de l'amélioration de la qualité des services rendus.*

*Ces objectifs permettront de rendre visible, pour l'ensemble des services, les prestations ou les types de bénéficiaires qu'il faut cibler en priorité pour élaborer des engagements de service.*

Cette partie **pourra** préciser :

- les objectifs de l'administration concernée en terme de type de démarche : quelles actions lancer en priorité pour améliorer la qualité des prestations : l'écoute des bénéficiaires ? la mesure ? l'identification des processus clés ? ...
- les objectifs en terme de prestation : quelles sont les priorités d'amélioration ; par exemple, pour le ministère de l'équipement : permis de construire ? prestations d'ingénierie publique ? conception routière ?
- les objectifs en terme de bénéficiaires : y a-t-il un type de bénéficiaire à privilégier en priorité ? cela ne signifie pas, bien entendu, que les autres ne seront pas pris en

compte, mais simplement que cette prise en compte se fera d'une façon différente dans le temps selon les types de bénéficiaires tout en respectant les principes d'équité et d'égalité.

La formulation des objectifs devrait se faire sous forme claire et mémorisable, et **selon la logique de compréhension des bénéficiaires.**

#### 1.4 Le pilotage et dispositifs de la politique qualité

*Il s'agit de préciser l'ensemble des dispositifs d'appuis proposés pour mener la politique et les démarches qualité. C'est la rubrique des outils et des moyens.*

Cette partie pourrait comporter :

- les principes et fonctions d'un pilotage global de la qualité,
- les dispositifs d'appui,
- les supports méthodologiques,
- les ressources disponibles,
- les réseaux d'échanges, de capitalisation et de valorisation des expériences,
- ...

## 2. Les principes fondateurs d'une politique qualité

Initier une politique qualité peut apparaître à certains comme une tâche immense et il est quelquefois difficile de savoir par où commencer pour la mettre en place.

Ce qui s'impose, au demeurant, ce sont quelques points clés, quelques invariants qui structurent une politique qualité.

### 2.1 Clarifier l'offre de service

Les missions et les activités d'un ministère sont extrêmement nombreuses et variées. Mettre en place une politique qualité qui puisse se traduire par des engagements suppose que **l'ensemble de ses missions et de ses prestations soit clairement identifié.**

Il faut ensuite **identifier les différents bénéficiaires.** A la différence d'entreprises privées spécialisées dans la production d'un bien ou d'un service, la multiplicité des activités d'un ministère, la complexité de l'environnement dans lequel il travaille, rendent plus difficile cette identification. Elle est cependant indispensable pour pouvoir conduire correctement les arbitrages et définir les caractéristiques de la qualité de ses prestations, au-delà des éléments constitutifs de la performance technique.

Il peut être intéressant dans l'identification de l'offre de tenir compte du volume des



prestations et de s'interroger s'il est utile de s'engager sur une prestation qui ne concernerait qu'un petit nombre de bénéficiaires. **Cependant, la nature même du service public et l'attention qu'il se doit de porter, notamment, aux catégories défavorisées invite à pousser l'analyse en qualifiant les bénéficiaires.**

Ce travail de clarification doit s'efforcer de tenir compte du regard des bénéficiaires, mais aussi des missions prioritaires de l'organisation. Sur ce dernier point, il est important que l'Etat puisse aussi afficher des principes d'action qui sont ceux de l'action publique.

Clarifier l'offre de service est une tâche qui présente des avantages en dépit de son éventuelle complexité. Le tableau ci-dessous croise bénéficiaires et prestations, distingue service de base et service associé. Il contribue à structurer une démarche d'engagements et propose aux agents une représentation des missions de leur administration.

La clarification de l'offre de service apporte aux bénéficiaires et citoyens une meilleure compréhension de leurs relations avec les administrations.

Exemples :

<i>Bénéficiaires</i>	<i>Prestations</i>	<i>Services de base (SB) et service associé (SA)</i>
Laboratoires pharmaceutiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspection des fabrications</li> <li>• Autorisation de mise le marché</li> <li>• .../...</li> </ul>	SB : contrôle des pratiques de laboratoire SA : explication de la réglementation, Présentation du processus de contrôle
Usagers du ministère de l'intérieur (à éventuellement décomposer en plusieurs catégories)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délivrance de titre</li> <li>• .../...</li> </ul>	SB : délivrance du document SA : délivrance en temps réel, ou délivrance de proximité (en mairie, commissariats...)

## 2.2 Écouter les bénéficiaires

Une fois identifiés, les **bénéficiaires doivent être écoutés**. Or l'écoute n'est pas chose facile. Elle nécessite beaucoup de considération pour l'autre, d'attention à ses préoccupations pour bien **entendre et comprendre** ce qu'il veut dire. Cela nécessite une implication personnelle plutôt qu'une médiatisation par un organisme externe. Cela suppose aussi la volonté de donner suite aux attentes mises en évidence.

Cette écoute peut prendre des formes variées : enquêtes, sondages, questionnaires distribués aux points d'accueil, observatoires... Certes, de tels dispositifs d'écoute existent déjà dans les administrations, mais ils sont en général assez lourds et plutôt quantitatifs (sondages, enquêtes, observatoires) et leurs résultats ne sont que rarement ou partiellement utilisés dans une logique opérationnelle d'amélioration de l'activité.

Pour permettre une véritable écoute du bénéficiaire au sein d'un service, il convient, sans doute, de privilégier les dispositifs d'écoute qualitatifs, moins coûteux, - par exemple par des entretiens de groupe avec des bénéficiaires, des questionnaires minute... - qui apportent des perceptions plus fines et plus compréhensibles des bénéficiaires et de leurs préoccupations.

Les enquêtes réalisées par les personnels

Les enquêtes réalisées par les personnels eux-mêmes sont une forme originale d'écoute. A partir d'un questionnaire co-construit par les acteurs, selon leurs interrogations et leurs connaissances, chacun interroge quatre ou cinq personnes. Si cela ne permet pas un échantillonnage et une représentativité dans les règles de l'art, les résultats, une fois analysés, sont souvent très pertinents et sources de progrès rapides ; les acteurs sont plus facilement convaincus de la validité de ces résultats, et se les approprient en participant directement à toutes les phases de l'enquête. Ce type d'enquête a été mis en œuvre à plusieurs reprises dans des services déconcentrés.

Les démarches d'amélioration de l'accueil des bénéficiaires, nombreuses dans les services de l'Etat en contact direct avec les usagers, pourraient gagner à être également utilisées comme capteurs des remarques, satisfaction et attentes des visiteurs. Ces éléments doivent ensuite être capitalisés et utilisés comme cibles d'amélioration.

Enfin, s'il y a de nombreux contacts entre les agents et les bénéficiaires, il convient de transformer ces contacts en écoute active et d'en capitaliser les résultats. L'écoute est un processus continu.

*Une fiche outil en annexe traite du repérage des attentes des bénéficiaires.*

## 2.3 Relier la politique qualité aux missions prioritaires du ministère et de ses services

La politique qualité doit être en phase avec les missions du ministère et avec les politiques publiques qui déterminent ses choix. Il ne s'agit pas d'adopter une vision réductrice dans laquelle le client-bénéficiaire serait "roi", ses attentes devant à tout prix être satisfaites. En effet, une administration est en rapport avec différentes catégories de bénéficiaires : des citoyens, des entreprises, des assujettis, des élus, d'autres administrations... Les attentes peuvent donc être multiples et partiellement contradictoires entre ces différents bénéficiaires et les missions de l'organisme. Il y a par conséquent des **arbitrages** à faire ; ces arbitrages sont orientés par les politiques publiques et doivent également intégrer les contraintes de l'organisme (notamment les contraintes de moyens).

## 2.4 Améliorer les processus

La qualité des services nécessite de décrire et d'améliorer les processus. **Il s'agit d'explicitier, de clarifier, de formaliser les activités, les étapes, les acteurs, les rôles et responsabilités. Cette démarche doit toutefois éviter de rigidifier le fonctionnement.**

On s'aperçoit en effet aujourd'hui que trop souvent l'organisation du travail est implicite. Chacun est persuadé que l'autre sait. Chacun fait au mieux de ses connaissances et de ses références propres, mais sans toujours appréhender l'activité dans son contexte, les caractéristiques de la prestation finale, les attentes des bénéficiaires, les décisions stratégiques de l'organisme. Cette atomisation de l'activité est préjudiciable à la qualité finale qui suppose une bonne cohérence d'ensemble, des échanges à certaines étapes-clés, des points de contrôle... Elle ne permet pas non plus d'imbriquer différentes logiques de travail : faire, mesurer, rendre compte, communiquer...

L'amélioration des processus consiste :

- à "cartographier" l'ensemble des processus d'une organisation,
- à clarifier les finalités et la raison d'être de chaque processus,
- à identifier les bénéficiaires du processus, et leurs attentes concernant les services fournis par ce processus,
- à choisir les processus dont l'amélioration ou l'optimisation est prioritaire, au regard des attentes, des dysfonctionnements, de la stratégie...,
- à identifier, avec les acteurs concernés, les différentes étapes du processus en faisant ressortir ce qui est important,
- à analyser, avec les acteurs concernés, les dysfonctionnements du processus,
- à mettre en œuvre les solutions retenues,
- à organiser le pilotage du processus et son amélioration permanente.

Les processus doivent donc être analysés en y intégrant l'objectif final : satisfaire le bénéficiaire tout en assurant la mission d'intérêt général. Ils doivent ensuite être maîtrisés, puis en permanence améliorés.

Il est ainsi nécessaire d'établir une cartographie des processus de travail pour identifier ceux qui concernent directement les prestations de service. Il s'agit de repérer les processus critiques qui sont en rapport avec une attente forte des bénéficiaires ou avec les orientations stratégiques du ministère.

Dans certains cas, il peut être intéressant de mettre le processus sous assurance qualité. Il s'agit alors de donner aux bénéficiaires du processus les garanties que tout est mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Parfois même il est possible de viser une certification selon les normes ISO.

Cette démarche est particulièrement intéressante des services dont l'activité est soumise à la concurrence ou à des contrôles importants ou encore ressortit à une priorité stratégique définie par le ministère.

*Exemple : cartographie des processus majeurs de la délégation générale à l'armement.*

*Une fiche-outil en annexe traite de l'analyse et de l'amélioration des processus..*

La maîtrise des processus permet à des services aux missions identiques, géographiquement dispersés de garantir une qualité de prestation homogène et permanente aux bénéficiaires

De nombreux services de l'Etat se sont engagés dans des démarches de maîtrise des processus, certains sous la forme de démarche d'assurance qualité voire de certification selon la norme ISO 9000. Le plus souvent, ces services ont des bénéficiaires (externes mais aussi internes) clairement identifiés, avec de fortes exigences. Ces démarches leur permettent de donner confiance à ces bénéficiaires par la maîtrise de leur système qualité, une traçabilité efficace des prestations et des rôles clairement identifiés. Elles leur permettent également de traiter rapidement les dysfonctionnements et de réduire significativement les non-qualité.

Ainsi, le réseau des missions d'expertise économique et financière du Trésor public dont la mission principale consiste à aider les ordonnateurs locaux dans leurs décisions relatives aux projets d'investissements publics a été

certifié ISO 9002 en décembre 2000.

## 2.5 Mesurer la performance interne et la satisfaction des bénéficiaires

La mesure d'une politique qualité s'appuiera sur au moins deux axes :

- la mesure interne de la performance,
- la mesure de la satisfaction des bénéficiaires.

### *La mesure de la performance interne*

Le développement de la mesure, la mise en place **d'indicateurs**, permettent d'analyser l'efficacité des processus. C'est le moyen de repérer les points critiques et de les traiter, l'un après l'autre. Par exemple, des indicateurs de délais révèlent que dans 20% des cas les délais sont anormalement longs ; une recherche des causes profondes de ces retards permet de construire une solution durable pour fiabiliser les délais. Le développement de l'auto-contrôle peut être un moyen fiable pour que les personnels construisent et utilisent des indicateurs.

Attention toutefois aux indicateurs, aux standards, aux normes qui réduisent la capacité d'ajustement des agents aux bénéficiaires et leur désir de bien les servir...

### **Voici quelques points-clés pour élaborer un indicateur :**

- les indicateurs mesurent un écart par rapport à un objectif (situation satisfaisante),
- les indicateurs sont simples ; ils tiennent en quelques mots et sont facilement compris, facilement mis en place,
- les indicateurs sont représentatifs d'une attente des bénéficiaires,
- les indicateurs sont facilement mesurables ; il faut éviter les comptages trop difficiles à réaliser ou les aspects trop subjectifs,
- les indicateurs sont attribués à des personnes ou à des groupes qui ont la responsabilité de veiller à leur respect,
- les indicateurs sont en nombre limité pour une personne ou un groupe ; à un moment donné leur vigilance doit s'exercer sur un nombre restreint de points,
- les indicateurs sont choisis et suivis collectivement avec la participation des intéressés,
- enfin, les indicateurs doivent évoluer au fil du temps pour s'adapter à l'évolution des attentes des bénéficiaires ou à des changements de l'environnement, interne ou externe.
- Exemples : temps passé en moyenne dans une file d'attente, nombre de déplacements nécessaire à l'accomplissement d'une démarche, nombre d'interlocuteurs pour obtenir une information...

Pour renseigner ces indicateurs, il est nécessaire de s'appuyer sur un système d'information clair et précis, responsabilisant ses acteurs. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication présentent des outils efficaces pour structurer et faire fonctionner de tels systèmes de collecte et de renseignement.

### *La mesure de la satisfaction des bénéficiaires*

Au-delà du recueil des attentes des bénéficiaires, (voir précédemment), il est important de mesurer leur satisfaction. Pour ce faire, différents dispositifs peuvent être mis en place : analyse des réclamations, baromètres de satisfaction, enquêtes, questionnaires "content/pas content"... L'ensemble de ces dispositifs doivent permettre de mesurer des critères très précis : délais, coûts, caractéristiques précises d'une prestation ou d'un service associé...

La mesure de la satisfaction des bénéficiaires devient courante dans les services de l'État : ainsi des questionnaires de satisfaction sont régulièrement distribués et analysés, les réclamations sont traitées au plus haut niveau et capitalisées, des enquêtes auprès de types précis de public sont menées... La mesure de la performance commence quant à elle seulement à se développer. Des indicateurs de délais, de coûts sont mis en place sur certains processus, du point de vue des bénéficiaires. Les volumes des prestations commencent à être évalués, ainsi que les temps passés.

Les liens avec le développement du contrôle de gestion sont ici importants. La mesure de la performance est ainsi actuellement traitée dans certains ministères via le développement du contrôle de gestion et de la comptabilité fine des activités, allant jusqu'aux temps passés.

## 2.6 Associer les personnels et consolider le management

Le succès de la démarche qualité nécessite une forte implication des personnels : implication dans la relation avec le bénéficiaire, mais également participation à l'amélioration des processus critiques.

La démarche qualité s'appuie sur le fait que l'agent à son poste de travail est le mieux placé pour en détecter les dysfonctionnements et pour mettre en place des actions correctrices. A noter cependant que l'agent ne peut percevoir les dysfonctionnements que s'il connaît les objectifs qualitatifs à atteindre.

Il est donc essentiel d'associer le personnel à la réflexion sur la qualité et sur les engagements. La modernisation de l'État doit venir autant d'en bas que d'en haut. Le rôle de la hiérarchie est de favoriser cette construction collective. La consultation des instances paritaires et des organisations représentatives du personnel est évidemment indispensable.

Il ne suffit pas d'afficher des intentions en matière de qualité pour les transformer en réalité ; chacun a son idée sur ce qu'il faut faire. Une réflexion collective est nécessaire pour parvenir à une définition du service voulu.

De plus, la qualité du service rendu suppose de bien clarifier les responsabilités ; savoir qui fait quoi et à qui s'adresser. La hiérarchie contribue à mettre en place les responsabilités, les interfaces et les modalités d'évaluation.

Mais le management a aussi un rôle d'entraînement par son comportement. Il s'agit de favoriser une évolution culturelle en focalisant l'attention sur le bénéficiaire. Le développement de l'écoute des bénéficiaires ne peut se produire que par les comportements de la hiérarchie dont l'exemplarité peut jouer sur plusieurs niveaux :

- participer personnellement à l'écoute des bénéficiaires, à la prise en compte des attentes, à l'identification des points critiques pour consolider les processus,

- dialoguer avec les agents sur le thème de la qualité et des engagements ainsi que sur les conditions de réussite,
- apporter un soutien pour faire réussir la démarche qualité et les engagements,
- être à l'écoute du personnel et respecter les engagements pris envers lui, de la même façon que l'on demande à ce personnel d'écouter les bénéficiaires et de respecter des engagements envers ces derniers.

De façon générale, les dirigeants doivent s'engager en faveur de la qualité et soutenir les démarches. Le management de proximité, l'encadrement intermédiaire doit être exemplaire dans la conduite des démarches et le respect des principes fondateurs de la qualité.

Certaines entreprises privées de service au grand public imposent à tous leurs cadres jusqu'au sommet de la hiérarchie de passer un à trois jours chaque année à tenir un poste en contact direct avec la clientèle (vendeur, accueil, caisse...) afin qu'ils "ressentent" très directement les attentes du public mais aussi les difficultés des acteurs de terrain.

La plupart des démarches qualité actuellement menées dans l'administration le sont de façon participative. Mais cela ne suffit pas. La mise en œuvre quotidienne de la qualité s'appuie sur la responsabilisation et la mobilisation des personnels. Ainsi plusieurs services ont mis en place des systèmes pour favoriser les initiatives de terrain. Et certains ministères tout entier sont en train de revoir leurs systèmes de management ainsi que de gestion des ressources humaines (et des emplois et compétences).

Il est également nécessaire d'impulser, de favoriser le recueil et les échanges d'expériences. La capitalisation, la transposition et l'adaptation des expériences même variées menées dans les services est un facteur important de progrès.

## 2.7 Piloter la qualité

Un pilotage fort et crédible est une condition de réussite d'une démarche qualité. Ce pilotage est à structurer dès le début. Sans stratégie explicite et pertinente, le pilotage risque d'être inefficace. De même, les instances de pilotage doivent disposer des moyens suffisants et adaptés. Enfin, le pilotage doit être reconnu, permanent et ancré dans le fonctionnement des services. Il doit assurer de façon souple la mise en cohérence, dans l'organisation, de l'ensemble des actions d'amélioration du service.

Le pilotage permet aussi de mettre en place toutes les actions pour déployer la démarche ; ces actions peuvent être opérationnelles ou en appui au déploiement. Par exemple :

Actions opérationnelles :

- écoute des bénéficiaires,
- écoute du personnel, démarche participative pour définir ce qu'il convient de faire,
- consultation des organisations syndicales et autres organes paritaires,
- amélioration des processus,
- sensibilisation et implication du management...

Actions d'accompagnement et d'appui :

- communication interne pour expliquer le projet, diffusion d'informations, communication sur les résultats obtenus,
- mise en place de formation/action pour les opérationnels, formation de personnes ressources, véritables consultants internes,
- démultiplication des principes de la démarche par l'intermédiaire des réseaux de l'organisation (nombreux dans les administrations),
- évaluation régulière des démarches,
- élaboration et diffusion de supports et d'outils d'aide à la démarche...

Le pilotage peut s'organiser à différents niveaux :

Pilotage de la **politique qualité**, au niveau du ministère,  
Pilotage de **démarches qualité**, au niveau d'un service,  
Pilotage de **démarche qualité sectorielle** (métier notamment), au niveau de la Direction concernée...

Plusieurs ministères ont mis en place des dispositifs nationaux de pilotage de la qualité, sous la forme de missions, de délégations positionnées le plus souvent dans les directions transversales d'administration centrale (direction de l'administration, direction du personnel...). Des tableaux de bord regroupant des informations aussi bien qualitatives que quantitatives (différents états d'avancement) sur les démarches aident ces entités à piloter le développement de la qualité dans tous le ministère. Ce sont également, en général, ces entités, qui mettent à disposition certains moyens pour la mise en œuvre de la qualité : financements partiels des services demandeurs, diffusions méthodologiques, organisation de formations...

Au niveau des services déconcentrés, le pilotage est souvent réparti entre le comité de direction, qui y consacre une partie de ses réunions, et une personne identifiée, par exemple sous le vocable de responsable qualité et qui intervient de façon plus opérationnelle sur les démarches menées.

## 2.8 Prendre en compte la durée

La mise en place d'une démarche qualité s'inscrit dans une logique de changement. Changement des comportements (écoute des bénéficiaires, management,...) et changement dans l'organisation (modification des processus...). Ceci nécessite du temps et ne peut se décréter. Ceci requiert également un engagement fort et pérenne de la direction.

Il faut donc disposer de temps pour se préparer, pour expliquer les finalités de la démarche, pour encourager le changement et pour consolider les améliorations obtenues. Ces démarches s'inscrivent donc dans la durée. Mais il peut être utile de marquer des jalons qui montrent une progression. Ne pas oublier que des résultats rapidement visibles et encourageants sont nécessaires pour alimenter les efforts sur la durée.

## 2.9 Développer une dynamique positive

Il faut tenter d'inscrire la démarche dans une logique gagnant/gagnant, pour tous les acteurs concernés. Tout d'abord pour les bénéficiaires des prestations de service. Mais le jeu est gagnant en terme d'efficacité et d'image pour l'administration qui lance la démarche avec succès. Il l'est aussi pour l'ensemble de la collectivité.

Pour réussir, le personnel doit également trouver un intérêt à la démarche. C'est une des conditions de sa mobilisation. Il peut espérer les bénéfices suivants :

- faire de la relation avec le bénéficiaire un moment agréable avec de la considération mutuelle,
- réduire ou éliminer les sources de tension dans ces relations,
- supprimer des dysfonctionnements internes qui sont des sources de difficultés et de perte de temps,
- améliorer les relations de travail au sein du service par un fonctionnement maîtrisé,
- valoriser les personnels par la satisfaction des bénéficiaires,
- faire mieux reconnaître la qualité de son travail...

Plusieurs services de l'Etat cherchent à créer cette dynamique positive, par plusieurs moyens :

- . la mise en place de revues périodiques de direction, pour faire le point sur les démarches et les valoriser,
- . la mise en place de systèmes internes d'information type intrant ou forums afin de capitaliser et d'échanger sur les démarches qualité,
- . la mise en place de systèmes d'amélioration continue, et de boucles correctives : dès qu'une anomalie est constatée, elle est traitée de façon collective et enregistrée ; les parades sont mises en œuvre pour éviter que ces anomalies se reproduisent...

### 3. Le management par la qualité

Le management par la qualité est une étape importante du développement de la qualité dans une organisation et témoigne de sa maturité.

Il s'agit d'appliquer les principes de la qualité, dont la plupart sont résumés précédemment, à tous les niveaux de l'organisation et de façon quotidienne.

Ainsi, peut se construire une **stratégie globale par laquelle l'organisation, avec ses partenaires, met tout en œuvre pour satisfaire ses bénéficiaires en qualité, en coût et en délais. Elle y parvient grâce à la maîtrise des processus, des produits et des services, mais également et surtout grâce à l'implication de ses dirigeants et de son personnel.**

Ce concept donne un sens très large aux efforts pour la qualité. Les buts recherchés s'articulent autour de trois axes :

- satisfaction des bénéficiaires,
- satisfaction de l'organisation, des parties prenantes et des personnels,
- respect de l'intérêt général (collectivité, environnement).

Le management par la qualité est la porte d'entrée retenue pour l'auto-évaluation des administrations au niveau européen. Cette auto-évaluation est outillée par une grille de diagnostic adaptée du modèle EFQM (voir page...) : la CAF (common assessment framework) ou GEC (grille d'évaluation commune). Cette grille se structure autour de neuf



rubriques d'évaluation :

1. Engagement de l'équipe dirigeante
2. Politique et stratégie
3. Gestion des ressources humaines
4. Partenariats externes et ressources
5. Gestion des processus et du changement
6. Résultats axés sur les bénéficiaires
7. Résultats auprès du personnel
8. Résultats auprès de la société
9. Résultats en terme de performances-clés

## Partie 2 : Les différents types d'engagements

---

Il est difficile de dresser une typologie rigoureuse des engagements. Le nombre d'entreprises et de services publics qui en ont formulé est encore trop limité pour pouvoir en dégager les grandes tendances.

Ces engagements sont, pour la plupart, construits selon plusieurs logiques concomitantes, même si on retrouve des éléments qui les structurent et leur donnent une cohérence d'ensemble, et permettent toutefois de repérer des grandes catégories d'engagements.

Mais avant de détailler ces différents types d'engagements, il est nécessaire de revenir sur la notion de service.

**Le service, c'est la mise à disposition de compétences et/ou de moyens pendant un temps déterminé afin de satisfaire les besoins d'un bénéficiaire.**

Une autre définition identifie la notion de service à **la situation de contact** entre le prestataire de service et son bénéficiaire.

Le service est un résultat pour le bénéficiaire. La **prestation de service** est le processus que le fournisseur met en œuvre pour fournir le service requis.

Outre leur caractère non tangible, les services se distinguent des produits par quelques spécificités :

- la simultanéité entre production et consommation du service, car on ne peut stocker des services (et il faut gérer les périodes d'affluence) et on ne peut éliminer les services défectueux comme on met au rebut des produits non conformes,
- une part importante de communication avec le client,
- une part de coproduction avec le client.

**L'offre de service** est la cartographie de l'ensemble des activités d'une organisation en lien avec ses bénéficiaires.

Cette cartographie clarifie l'ensemble des missions d'une organisation. Elle permet d'effectuer des choix stratégiques (de développement par exemple) sur les missions / prestations. Elle permet par conséquent également le choix des missions / prestations sur lesquelles faire porter des engagements.

### *Le service de base et le service associé*

Il peut être utile de distinguer deux types de services : le service de base et le service associé. Cette distinction a essentiellement une valeur pédagogique.

Pour des entreprises privées, sur un marché concurrentiel et pour un service de base équivalent, la différence se fera sur le service associé. C'est le cas par exemple des compagnies aériennes qui, sur des distances et des tarifs identiques, vont conquérir des parts

de marché en valorisant le confort et l'accueil.

Il faut tout de suite préciser que le service associé n'est pas pour autant secondaire. Il peut même être déterminant : certains organismes considèrent que leur service de base est ce qui est proposé ici comme service associé. Les définitions proposées clarifient ces deux notions.

**Le service de base** : c'est la prestation de service centrale, la vocation première :

- Obtenir ce que l'on est en droit d'obtenir et qui correspond à la raison d'être de l'organisation en question.
- La fourniture du service dans le temps.

**Le service associé** : il peut porter sur :

- l'accès,
- la relation et l'accueil,
- l'information,
- les conseils,
- le suivi,
- l'environnement matériel.

La qualité du service associé améliore très souvent la perception du service de base.

*Quelques exemples de services de base et services associés dans le secteur privé et dans l'administration*

<b>Service de base dans le secteur privé</b>	<b>Service associé dans le secteur privé</b>
Transport des passagers	Mise en place de "navettes"
Diagnostic médical	Cabinet médical confortable Ponctualité dans les heures de rendez-vous
Mise à disposition d'un compte bancaire	Consultation du compte 24h/24h par téléphone
Restauration	Livraison à domicile

<b>Service de base dans l'administration</b>	<b>Service associé dans l'administration</b>
Délivrance d'une carte grise ou d'un passeport	Délivrance en temps réel
Recouvrement de l'impôt	Mensualisation de l'impôt
Protection du citoyen face aux agressions	Accueil personnalisé dans les commissariats de police

## 1. L'engagement peut porter sur le service de base ou sur le service associé

Les engagements peuvent porter sur le service de base, c'est-à-dire sur le "cœur" de mission de l'administration, mais également sur les services associés.

Ainsi à la CNAV, l'engagement n°1, dans sa formulation ("**Nous conservons la mémoire de votre carrière**") porte sur le service de base, le cœur de métier de la CNAV. Dans sa caractéristique ("**Nous vous faisons parvenir sur simple demande le relevé de carrière sous 14 jours. Gratuitement. A tout âge.**"), porte sur un service associé. Il est intéressant de noter enfin que cette caractéristique (un délai précis) peut varier selon les caisses régionales. Il s'agit ici de la formulation de la CRAM du Centre. Pour l'Ile de France, ce délai est différent, de 15 jours à partir de 1997.

Les engagements sur le conseil, sur les réponses au courrier, sur la facturation, sur la courtoisie, sur l'accueil, pour n'en citer que quelques-uns, sont des engagements sur le service associé.

Le plus souvent, pour un même organisme, on va retrouver des engagements des deux types. Il faut bien garder à l'esprit que les engagements ont, entre autres, pour fonction de décliner l'image de l'organisme qui les publie.

C'est souvent au niveau des engagements sur les services associés que l'on retrouve quelques engagements qui prêtent à sourire par l'énoncé de belles évidences comme : "Nous nous engageons à vous fournir des conseils pertinents".

## 2. L'engagement peut porter sur les résultats ou sur les moyens

A EDF GDF Services, l'**engagement de dépannage électricité en 4 heures**, est un **engagement de moyens** (EDF GDF Services précise : "nous nous engageons à faire intervenir notre équipe de dépannage au maximum dans les 4 heures qui suivent votre appel". L'engagement porte ainsi sur l'intervention de l'équipe de dépannage et non sur le rétablissement de l'électricité (la panne pouvant être plus grave et nécessiter une longue intervention).

En revanche, l'**engagement de mise en service dans les 2 jours** est un **engagement de résultat**. EDF GDF Services précise : "nous nous engageons à mettre en service le compteur existant dans les 2 jours ouvrés seulement".

L'engagement sur le résultat est, bien évidemment, plus intéressant pour le client. A ses yeux, il constitue un engagement plus important et de plus haut niveau qu'un simple engagement de moyens.

Mais, pour l'organisation, un engagement de résultat est en général plus exigeant qu'un engagement de moyens.

Pour que l'organisation puisse s'engager sur des résultats, il faut réunir au minimum deux

conditions : une excellente **maîtrise du processus** correspondant à l'engagement et une **faible participation** du client ou du bénéficiaire dans ce processus.

### 3. L'engagement peut préciser un niveau de qualité

Il s'agit ici de tous les engagements assortis d'un critère mesurable par le bénéficiaire. Ces critères sont variables. Ils peuvent concerner par exemple (illustrations fictives) :

- une durée maximale : "nous nous engageons à vous délivrer une prestation dans les 24 heures" ;
- une tranche d'horaire précise : "nous nous engageons à venir vous voir dans un créneau horaire de 2 heures", "nous sommes ouverts entre 9 et 19 heures" ;
- un coût ;
- une norme précise et mesurable : "nous nous engageons à couper l'herbe au bord des routes à une hauteur de 40 centimètres".

Tous ces engagements avec des niveaux traduisent des objectifs explicites. Ils supposent que l'organisation est à même de les tenir. Car comme ils sont facilement mesurables par les bénéficiaires, ils peuvent rapidement être dénoncés en cas de non-respect.

Une Direction Départementale de l'Équipement affiche des engagements de service sur ses prestations de déneigement. Ces engagements précisent des niveaux de service :  
Sur certains types de route, la DDE s'engage à déblayer la neige pour permettre une utilisation quasi normale en x heures,  
Sur d'autres routes, ces délais seront différents.

### 4. L'engagement peut être assorti d'une contrepartie ou non

La contrepartie a pour fonction principale de montrer au bénéficiaire que l'organisation "s'engage à tenir ses engagements" mais qu'elle accepte le risque qu'ils puissent exceptionnellement ne pas être tenus. Dans ce cas, elle en assumera la responsabilité.

Il s'agit essentiellement d'apporter au bénéficiaire **une garantie complémentaire** du sérieux de l'engagement et de la volonté de respecter cet engagement.

Dans cette logique, on trouve différents niveaux de contrepartie :

A France Télécom, certains engagements sont assortis d'une contrepartie sous forme d'abonnement gratuit pour deux mois (**contrepartie économique**).

A EDF GDF Services, la contrepartie est au cœur de la notion d'engagements. Tous les engagements sont assortis d'une **contrepartie financière** en cas de non-respect. Ce qui fait que la communication se fait sur le thème de "**La garantie des services**".

Les contreparties proposées peuvent être financières (un chèque de 150 francs, 2 mois

d'abonnement gratuit, ...) ou non (des bons d'achat...).

### Qu'est ce que la contrepartie coûte à l'entreprise ?

La contrepartie proposée limite aussi les réclamations en offrant une compensation standardisée. La plupart du temps, les entreprises passent consigne en interne de proposer la contrepartie si les délais n'ont pas été tenus. Il ne s'agit pas de se focaliser sur quelques minutes. "L'esprit, c'est de payer". On est proche de la logique "satisfait ou remboursé".

Les entreprises proposant des contreparties considèrent que le coût des contreparties versées est mineur par rapport au bénéfice d'image que leur apporte ce niveau d'engagement.

Certaines entreprises ont mis en place des numéros verts permettant de traiter les réclamations liées aux engagements. Dans la logique des engagements, on retrouve les mêmes effets que pour le traitement des réclamations des clients insatisfaits, à savoir qu'une réclamation bien traitée **fidélise** fortement un client.

**Si certaines entreprises, y compris de service public, se sont lancées dans une logique de contreparties financières, la question se pose de la transposition d'une telle démarche dans les administrations.**

Il est difficile d'apporter à cette question une réponse générale dans la mesure où les prestations délivrées par l'administration le sont le plus souvent à titre gratuit, rendant dans ce cas impossible une diminution du « prix » payé par le bénéficiaire en cas d'engagement non tenu.

**Les administrations peuvent trouver d'autres manières de traiter ces contreparties ou ces compensations :**

- maîtriser les processus pour que les engagements soient tenus,
- quand un engagement n'est pas tenu :
  1. réagir pour traiter en priorité le dysfonctionnement qui n'a pas permis de tenir l'engagement,
  2. communiquer au bénéficiaire les excuses du service et les actions correctives mises en place.

## 5. Les engagements peuvent être segmentés par famille de clients

Dans beaucoup de cas, les engagements sont différents selon les types de publics. Ils sont présentés différemment, et portent souvent sur les spécificités des services apportés à chacun. Cette adaptation ne remet pas en cause les principes d'équité et d'égalité du service public. Elle montre simplement que les prestations sont adaptées aux besoins des bénéficiaires. Elle permet aussi de cibler certains types de populations, comme les plus défavorisés comme le rappelle le CIRE du 12 octobre 2000.

A France Télécom, les engagements sont différents selon les trois types de clientèle qui structurent par ailleurs l'organisation de l'entreprise : particuliers, professionnels et entreprises. A noter que les engagements destinés aux particuliers concernent tous les clients de France Télécom, les professionnels bénéficient en plus des engagements qui leur sont destinés, et les entreprises, outre ces deux premiers types d'engagements, bénéficient aussi d'engagements qui leur sont spécifiquement destinés.

## 6. Les engagements peuvent être individuels ou collectifs

La plupart des engagements concernent des clients qui sont des individus. Mais, dans quelques cas, les engagements impliquent simultanément un grand nombre de bénéficiaires. C'est le cas notamment des engagements destinés aux bénéficiaires des transports en commun (SNCF, RATP).

Dans de tels cas, le suivi et la mesure de la satisfaction sont différents. Un seul incident peut avoir des effets sur un nombre beaucoup plus important de bénéficiaires.

## 7. Les engagements peuvent être évolutifs, avec une date de valeur

Certains ont choisi d'annoncer des engagements avec une date de valeur : l'engagement ne peut être tenu actuellement, mais on annonce une date à partir de laquelle il sera effectif. L'intérêt est de montrer que l'entreprise est engagée dans une dynamique de progrès au service de ses clients et qu'elle met en œuvre les moyens d'y parvenir. Le risque est ici de troubler le message, et qu'il ne soit perçu que comme une simple déclaration d'intention.

## 8. Les engagements peuvent être inter services ou interministériels

Dans certaines entreprises des contrats de partenariat peuvent être assimilés à des engagements entre services.

De plus en plus d'organisations qui sont amenées à travailler ensemble sur un chantier établissent entre elles des engagements, qui la plupart du temps ne sont pas communiqués au public, ou alors organisés autour de publics spécifiques (jeunes, créateurs d'emplois...).

Une Direction Départementale de l'Équipement, EDF et France Télécom ont signé des engagements réciproques concernant la pose de câbles souterrains.
---

Il y a ici de nombreuses pistes qui concernent les ministères et leurs multiples actions interministérielles. Les bénéficiaires ont des demandes importantes de coordination à ce niveau qui pourraient faire l'objet d'engagements interministériels.

## 9. L'articulation des engagements entre le niveau local et national

Les engagements peuvent être formulés au niveau national (valables pour toute une organisation) ou au niveau local. Ainsi les engagements EDF concernent toute l'entreprise, sur toute la France. La SNCF, si elle a formulé des engagements nationaux, a permis par ailleurs à chaque région et à chaque gare de formuler ses propres engagements. Ces engagements locaux peuvent donc varier d'une région à l'autre, et porter sur des prestations de nature très différente. Enfin, une alternative a été développée par la CNAV : un corps commun d'engagements est national, par contre, ces engagements peuvent être déclinés au niveau local

(sous forme de délais ou de dispositifs particuliers).

L'articulation national/local correspond en fait davantage à un choix à effectuer plutôt qu'à un "type" d'engagement. Cet aspect sera ainsi traité avec plus de détail dans la suite de ce chapitre.

## 10. La formulation des engagements

La façon de formuler l'ensemble de ses engagements crée également des types d'engagements différents en terme de communication. La structure du message peut en effet considérablement varier d'un organisme à un autre. Certains organismes comme la SNCF utilisent la même syntaxe pour tous leurs engagements. De même EDF GDF Services structure l'ensemble de ses engagements en précisant les délais pour chacun d'entre eux.

Toutefois, si certains organismes souhaitent avoir un message cohérent sur l'ensemble de leurs engagements, d'autres privilégient une diversité attrayante de tous leurs engagements, regroupés pêle-mêle.

A noter que parfois, il n'existe qu'un seul engagement. Cela renforce son impact, c'est un message fort qui correspond à un produit ou service d'appel majeur. Attention toutefois aux astérisques (\*) qui l'accompagnent parfois, et qui renvoient à certaines clauses restrictives selon lesquelles l'engagement ne vaut plus...

Enfin, le ton adopté par la formulation des engagements peut également varier. Tout dépend du degré de complicité voulu avec la cible du message. Certains s'adressent directement au bénéficiaire, en l'interpellant, tandis que d'autres expliquent de façon plus pédagogique leurs engagements.

### Des engagements formulés différemment en externe et en interne

Dans certains cas, le même engagement peut être formulé différemment en externe et en interne. En effet un même engagement a une signification différente selon qu'il est lu par un agent chargé de mettre en œuvre les opérations permettant la tenue de cet engagement, ou par un bénéficiaire de cet engagement. Il s'agit bien du même engagement, mais il tendra à préciser davantage, en interne, le pourquoi et le comment.



## Partie 3 : Les autres preuves de la qualité

---

Les engagements de service ne sont pas les seuls moyens pour donner confiance aux bénéficiaires, pour leur prouver la qualité des prestations rendues. Voici un récapitulatif, non exhaustif, des autres preuves qu'une organisation peut afficher envers ses bénéficiaires pour montrer son implication en matière de qualité.

### 1. Les certifications

Rappel : certification est un mot réservé désignant l'activité d'un organisme tiers pour attester que des caractéristiques conformes à un référentiel sont présentes. La certification permet d'obtenir un label attestant de la conformité de l'entreprise au référentiel choisi.

1. La certification de système de management de la qualité (selon les normes ISO 9000).
2. La certification de système de management environnemental (selon les normes ISO 14000).
3. La certification de produits et de services<sup>2</sup>.
4. La certification de qualification technique d'entreprise, délivrée par les Offices Professionnels de Qualification (OPQ).
5. La certification de personnes.

A titre d'illustration, voici quelques éléments relatifs à la certification de système d'assurance qualité selon les normes ISO 9000.

L'assurance de la qualité vise à donner confiance dans l'aptitude de l'entreprise à réaliser et à maintenir la qualité voulue. Elle conduit l'entreprise à s'assurer que toutes les activités ayant une influence sur la qualité des produits ou des services sont suffisamment définies et maîtrisées.

La certification d'entreprise selon les normes ISO 9000 permet de faire reconnaître, par un organisme tiers, la conformité du système de management de la qualité de l'entreprise aux normes de la série ISO 9000. Basée sur un référentiel normatif international, elle permet de réduire le nombre ou l'ampleur des audits des donneurs d'ordres français ou étrangers. C'est donc un atout pour le fournisseur et une bonne référence pour le client donneur d'ordres.

L'entreprise certifiée dispose d'une organisation et d'un système qualité qui lui permettront de maîtriser sa réponse aux spécifications qu'elle a contractualisée avec les clients. Il faut noter que la certification selon les normes ISO 9000 ne donne pas une garantie absolue sur la qualité du produit ou du service fourni : elle garantit

---

<sup>2</sup> - régie par les loi du 3 juin 1994 et décret n° 97-298 du 27 mars 1997 (art. R.115-1 à R.115-12 du Code de la consommation). Source : Plaquette "La certification des produits industriels et des services" éditée par le SQUALPI et disponible gratuitement (☎ : 01 43 19 52 17 - Télécopieur : 01 43 19 52 35).

l'organisation et les moyens mis en œuvre par l'entreprise pour maîtriser la qualité.

**La mise en place d'un système d'assurance de la qualité n'implique pas nécessairement de le faire certifier.** Une entreprise peut décider de prendre appui sur les normes de la série ISO 9000 pour construire son organisation de la qualité ; elle peut choisir, ou non, de se faire certifier.

*Voir également la fiche technique en annexe.*

Dans le cas des **certifications de produits ou de services**, l'organisme certificateur élabore et/ou valide le référentiel correspondant (spécifique à un produit ou service ou à un type de produit ou service, par exemple : réparation automobile) avec les représentants des diverses parties intéressées : associations ou organismes représentatifs des professionnels, des consommateurs et des utilisateurs ainsi que les administrations concernées (Services de la Répression des fraudes,...).

Citons, à titre d'exemples dans le secteur public, la possibilité de recourir à la certification du service accueil des visiteurs dans les offices de tourisme et les syndicats d'initiative (norme NF X 50 730) ou du transport de voyageurs (NF X 50 805).

## 2. Les labels et les marques

Ces marques et labels peuvent concerner un produit, un service ou un système. Parmi ces preuves, on peut citer les labels ECO-AUDIT (sur le système de management environnemental), les marques NF, les Labels Rouge, les homologations techniques de produit... Ces marques et labels sont en général attribués par rapport à un référentiel propre à un secteur d'activité, ou par rapport à des normes plus générales (marques NF). Mais les dérives sont possibles, une entreprise pouvant décider de créer son propre label, à partir de références auto-déterminées (les marques, quant à elles, sont toujours attribuées par un organisme tiers, indépendant).

Il est intéressant de constater que le domaine de l'écologie est actuellement à l'origine de nombreuses marques et labels : marque NF Environnement, Ecolabel européen, label Produits Verts, labels Préserve la Couche d'Ozone, AB (Agriculture Biologique)...

## 3. La qualification des personnes

Cette démarche s'apparente à la certification de personnes, mais sans l'intervention systématique d'un organisme tiers pour l'attribution du certificat. Elle est parfois plus large car elle peut prendre en compte le processus de construction de compétence de l'organisation (identification des parcours, organisation des formations, capitalisation des connaissances, utilisation de référentiels de compétences...).

## 4. L'accréditation

Le COFRAC (Comité français d'accréditation) est une association loi de 1901 qui procède à l'accréditation de tout organisme intervenant dans l'évaluation de la conformité à un référentiel.

Les organismes concernés par la procédure d'accréditation par le COFRAC sont :

- les organismes certificateurs de produits et services ;
- les organismes certificateurs de système qualité d'entreprises ;
- les organismes certificateurs de personnel ;
- les laboratoires d'essais et d'étalonnage ;
- les organismes d'inspection ;
- les organismes certificateurs de système de management environnemental d'entreprises ;
- les vérificateurs environnementaux (règlement européen).

## 5. Les codes de déontologie

Le code de déontologie affirme des principes relatifs au respect de l'intérêt des personnes et au respect des contrats. Il peut aborder les aspects suivants : le professionnalisme, l'information, la transparence, la confidentialité, la propriété, la contrepartie financière, l'indépendance, les liens avec le domaine politique...

Le code déontologique est fondé sur une réflexion éthique. Il contribue à développer la confiance sur des critères pour lesquels il est parfois difficile de faire une démonstration. Il est souvent spécifique à une profession.

## 6. Les prix qualité

L'obtention d'un prix qualité permet bien entendu la reconnaissance de son service et une valorisation de ses efforts. La communication associée à cet événement crée la confiance chez les bénéficiaires. Là encore, les prix qualité sont décernés par rapport à un référentiel, dont la publicité montre aux bénéficiaires les critères pris en compte.

## 7. Les services associés sur les modes d'utilisation des produits

Il s'agit là de faciliter aux bénéficiaires l'utilisation d'un produit ou d'un service, par le biais d'instruments formalisés. Parmi ces instruments on peut citer les guides d'achat, les notices d'utilisation, les spécifications techniques...

## 8. Conseils d'utilisation sur les preuves de la qualité

Ces preuves de la qualité (appelées également instruments de la confiance) sont complémentaires entre eux. En fait, ces instruments visent à créer la confiance, mais la confiance en quoi ? L'objet de la confiance n'est pas le même.

Avec la certification selon les normes ISO 9000, il s'agit d'avoir **confiance dans l'organisation** du prestataire de service : une organisation est mise en place pour réaliser et maintenir la qualité voulue.

La certification de service se focalise sur la prestation de service, ses résultats et son niveau de performance ; elle vise à donner **confiance dans ce service lui-même**. Par exemple donner confiance dans un produit de formation qui aurait la certification NF Service formation continue. Cette certification de service est parfois plus simple et moins coûteuse à mettre en place que la certification ISO 9000.

L'existence d'une certification de type ISO 9000 ne donne pas l'assurance que la personne en charge de l'intervention possède toutes les compétences d'expertise attendues. Par contre, la certification de personne conduit à avoir **confiance dans les compétences des personnes** certifiées.

Parfois, le besoin se fait sentir d'avoir confiance dans les moyens dont dispose le prestataire de service. Non seulement les moyens humains, mais aussi les matériels et techniques pour fournir le service. Les offices professionnels de qualification, la certification de qualification technique d'entreprise visent à donner **confiance dans les moyens** humains et techniques dont dispose le prestataire.

La référence à un code de déontologie a pour but d'assurer que les pratiques professionnelles respectent les règles : le bénéficiaire peut avoir **confiance dans le respect d'une déontologie**. Le prestataire respecte les intérêts essentiels du client lors de la prestation (confidentialité, propriété intellectuelle, etc.).

**Enfin, les engagements de service, rendent visibles aux bénéficiaires les démarches entreprises, quelles qu'elles soient, pour améliorer les prestations rendues. Elles engagent l'organisation et formulent des promesses explicites et attractives. Cette démarche a été décidée par le CIRE du 12 octobre 2000.**

Les dispositifs sont donc complémentaires car la confiance peut concerner différents aspects. Ces aspects s'articulent entre eux : la confiance dans le service fourni n'est pas sans rapport avec la confiance dans l'organisation du prestataire de service ou la confiance dans les personnes qui assurent les prestations. De façon générale, toutes les démarches s'appuient sur une contractualisation renforcée avec les bénéficiaires.

Les **démarches s'articulent également entre elles**. Ainsi, pour tenir certains types d'engagements, il peut être intéressant de mettre sous assurance qualité, voire de certifier, les processus correspondants. D'un autre côté, on constate régulièrement que les démarches de certification fonctionnent mieux lorsqu'elles s'inscrivent dans une dynamique plus globale, que peuvent notamment apporter les projets d'engagements de service.

## 9. La puissance de ces preuves

Toutes les preuves citées précédemment sont donc des signes communiqués au client pour obtenir sa confiance. Mais ces signes sont plus ou moins forts et ont plus ou moins d'effets. On peut essayer de mesurer leur impact selon 3 axes :

- **la puissance du référentiel** par rapport auquel s'est construit la preuve de la qualité : un référentiel connu (comme par exemple les normes ISO 9000) aura plus d'impact qu'un référentiel conçu par l'entreprise elle-même ; de même le champ d'application du référentiel et la lisibilité de ses critères renforceront ou non la puissance de la preuve qui s'y réfère

cela est d'autant plus important qu'avec le fort développement des démarches de preuve de la qualité, ces dernières tendent à se dégrader en se référant à des référentiels non détaillés ou conçus dans un but exclusivement commercial

- le **caractère mesurable de la preuve** : la puissance de la preuve sera renforcée si ses éléments ont un caractère mesurable ou si elle correspond à un standard qualité qui fait sens pour le client

*comparez :*

*nous nous engageons à réparer la machine en cas de panne*

*et*

*nous nous engageons à réparer la machine en cas de panne moins de 2 heures après votre appel*

- **la puissance de la communication externe** qui entoure la preuve : les preuves de la qualité ne valent que si elles sont communiquées aux clients à qui elles s'adressent. Selon le media choisi, le support réalisé, les messages élaborés, la preuve aura un plus ou moins grand impact sur ses cibles.

Un véritable plan de communication doit être élaboré autour des preuves de la qualité.

La communication externe joue ainsi un grand rôle. Mais attention ! Tout n'est pas affaire de communication. Il faut tenir les promesses annoncées, et s'organiser pour atteindre les objectifs annoncés. Les impacts organisationnels et managériaux des preuves de la qualité sont ainsi très forts par les objectifs de progrès qu'elles induisent. Il faut tenir compte de cette dimension dès l'élaboration des preuves.

## Partie 4 : La conduite de la démarche d'engagements

---

### 1. Cadrage et conduite de la démarche d'engagements

Le cadrage et la conduite de la démarche d'engagements dépendent pour une bonne part de paramètres spécifiques à chaque ministère et qui sont très nombreux : les expériences antérieures en matière de démarches qualité et de conduite de projet, le niveau d'implication et de motivation des différents acteurs et catégories de personnel...

Néanmoins, il est possible de distinguer les grandes phases suivantes, structurant dans le temps la mise en place et l'approfondissement des engagements de service.

Ces propositions valent autant pour un ministère qui souhaiterait prendre des engagements au niveau national que pour un service déconcentré qui souhaiterait prendre des engagements au niveau local.

#### 1.1 La définition du projet et de sa finalité

Pour prendre des engagements, il est essentiel de respecter les principes de base et les outils de la conduite de projet.

A ce titre, le projet doit être cadré, séquencé, et des ressources doivent lui être allouées. Mais avant tout, il est indispensable de formuler les finalités du projet et ses enjeux. Un pré-argumentaire justifiant de s'engager dans le projet peut également être utile à ce stade : de nombreuses personnes vont devoir être convaincues du bien fondé de la démarche.

Ces travaux doivent s'articuler de façon précise avec la politique qualité du ministère. Ils peuvent être pris en charge par une petite équipe au niveau national, en contact serré avec les services de terrain. Ils peuvent également être directement pris en charge par les services déconcentrés, à condition qu'un minimum de cohérence soit assuré : il n'est pas envisageable de constater des écarts trop importants entre engagements.

D'autres critères, essentiels au cadrage du projet, sont détaillés au chapitre 2 de cette partie.

Le projet, une fois cadré, doit être communiqué à l'ensemble des responsables de l'administration concernée. Il doit figurer dans les axes stratégiques. Enfin, il doit être porté au plus haut niveau de l'administration.

#### Les points essentiels

- Formulation des finalités du projet, de sa raison d'être, de ses enjeux.
- Premier cadrage pour les engagements à partir de la politique qualité.

- Implication du ministère tout entier dans la réflexion, association de tous les acteurs concernés.
- Désignation du pilote ; constitution d'une équipe et définition des modalités de pilotage.
- Planification du projet.
- Mise en place des ressources nécessaires pour le projet.

## 1.2 Le diagnostic interne et la formalisation

Un ou des groupes de travail de niveau stratégique identifient les prestations / bénéficiaires sur lesquels il semble prioritaire de s'engager, en prenant en compte la politique qualité. A chaque couple prestations / bénéficiaire, un premier repérage du type d'engagement souhaité peut être effectué. Ces travaux peuvent prendre la forme d'un tableau à double entrée : exemple :

<b>Bénéficiaires</b>	<b>Prestations</b>	Viabilité hivernale	.../...
Automobilistes		Information par canal Média Délais de remise en circulation	
.../...			

Une fois ces travaux réalisés, des groupes de travail plus opérationnels prennent en charge la réflexion détaillée sur les engagements. Pour formuler ces engagements, un diagnostic est indispensable ; il peut porter sur :

- les attentes des bénéficiaires : niveau de satisfaction actuel, besoins formulés...
- les processus concourant à la réalisation de la prestation : sont-ils déjà optimisés ? y a-t-il des marges de manœuvre ? y a-t-il des dysfonctionnements forts ?
- des démarches qualité ont-elles déjà été lancées ? avec quel bilan ?
- les personnels sont-ils prêts à s'engager auprès des bénéficiaires ?
- y a-t-il déjà des points maîtrisés sur lesquels s'engager ?
- des ressources sont-elles disponibles ?
- pourra-t-on facilement mesurer le respect de l'engagement ?
- quel type d'engagement (voir précédemment) est le mieux adapté ?

L'ensemble de ces dimensions peut ensuite être arbitré pour donner naissance à une première formulation d'engagement. Il s'agit bien d'un choix stratégique, dont le principal objectif est d'être compréhensible et attractif du point de vue du bénéficiaire.

Cette phase de la démarche de projet est conduite par la direction du service et son conseil stratégique (conseil ou comité de direction). Elle consiste à valider un projet d'engagements de principe.

Avant de poursuivre, il faut donc s'assurer :

- de la cohérence avec la politique qualité du Ministère
- de l'impact de la mesure sur le bénéficiaire, au besoin par un sondage ou une étude ciblée si cela n'a pas été fait dans le cadre du diagnostic.

#### Les points essentiels.

- Réflexion interne sous forme de groupes de travail.
- Identification des attentes des bénéficiaires.
- Identification de l'offre de services.
- Repérage des grands champs d'engagement.
- Choix stratégique des cibles en terme de bénéficiaires et de prestations.
- Formulation des engagements en tenant compte d'un diagnostic interne et externe.

### 1.3 Le lancement de la démarche

Le ou les groupes de travail peuvent alors être relancés pour produire le ou les engagements qui doivent comporter :

- un contenu opérationnel,
- un plan de communication.

La règle essentielle pour les engagements est : **afficher ce que l'on est capable de faire et le faire à 100%**. En fait un engagement correspond à une succession d'engagements internes et il convient de bien déterminer ce que chacun doit faire.

Avant même de communiquer aux bénéficiaires les engagements, il s'agit donc de s'assurer que tous les dispositifs qui concourent à la tenue des engagements ont bien été déployés :

- communication interne,
- maîtrise du processus et de ses étapes critiques,
- mise en place des indicateurs pertinents pour le suivi des engagements,
- sensibilisation, implication et outillage des acteurs qui participent à la prestation liée à l'engagement,
- identification des rôles et contributions de chacun à la tenue de l'engagement,
- tests et premiers retours,
- mobilisation de l'encadrement
- validation au niveau du Ministère

La communication des engagements vers les bénéficiaires vient dans le prolongement du travail de maîtrise. Il s'agit de recueillir leurs réactions, de s'assurer que **le document est clair, lisible, compris par tous**. Il faut aussi s'assurer que la démarche est jugée crédible.

Ces tests réalisés, la communication peut s'organiser sous la forme d'un véritable plan de communication :

- avec des choix stratégiques : par exemple, doit-on communiquer sur tous les



engagements à la fois ou au contraire répartir la communication selon les services concernés par des engagements ?

- avec des choix opérationnels sur les dispositifs à privilégier : des affiches à l'accueil, des envois par courrier, une publicité, un rappel sur tous les documents échangés...

#### **Les points essentiels**

- Maîtriser la tenue des engagements grâce à des processus optimisés et avec un personnel impliqué.
- Tester les engagements.
- Communiquer sur les engagements, en interne et en externe.
- Procéder, au niveau national, à de premières harmonisations.

Le chapitre 4 détaille les différents points liés à la communication.

### **1.4 L'évaluation, l'approfondissement et l'élaboration de nouveaux engagements**

Les indicateurs doivent être renseignés et suivis pour être rapportés à l'objectif de chaque engagement suivant la périodicité appropriée.

En outre des campagnes d'écoute des bénéficiaires doivent être engagées dans des délais convenables pour vérifier l'adaptation des engagements aux besoins. Des points de bilan avec les personnels qui contribuent aux engagements peuvent aussi être organisés.

La démarche d'engagements ne se réduit pas à une campagne limitée dans le temps. Il convient d'entretenir le mouvement pour maintenir les prestations au niveau défini et éventuellement déterminer un deuxième niveau d'engagements dans une perspective de progrès.

Ce point est d'autant plus important qu'afficher des engagements conduit souvent à relever les exigences des bénéficiaires. Il est donc nécessaire de faire également évoluer les engagements dans le temps.

#### **Les points essentiels**

- Mesurer la tenue et l'impact des engagements sur les bénéficiaires
- Réorienter les engagements.
- Afficher de nouveaux engagements

## 2. Les critères à prendre en compte pour élaborer les engagements

Lors du cadrage de la démarche d'engagement, les critères suivants doivent être pris en compte.

### 2.1. Tenir compte des attentes des bénéficiaires

Les engagements doivent - c'est une évidence - tenir compte des attentes des bénéficiaires. Une fois clarifiée l'offre de service de l'administration, c'est-à-dire l'ensemble des services rendus, il s'agit de repérer, sur chacun d'eux, quelles sont les attentes des bénéficiaires. L'objectif est d'obtenir :

- des engagements pertinents par rapport à des attentes importantes et partagées par les bénéficiaires,
- des engagements assortis de critères mesurables (standards de qualité) élaborés à partir des attentes des bénéficiaires,
- des engagements simples et compréhensibles par les bénéficiaires,
- des engagements qui affichent un véritable progrès pour les bénéficiaires,
- des engagements qui donnent aux bénéficiaires une véritable lisibilité de l'offre de service du ministère.

### 2.2. Faire des choix en fonction du type d'engagement voulu

Une source commode de choix peut être celle qui distingue le **service de base** et le **service associé**. Pour effectuer des choix, ces notions de service de base et de service associé sont pertinentes pour deux raisons :

- les personnels ont le sentiment de bien faire leur travail et d'être de bons professionnels ; parler de progrès sur le service associé permet de reconnaître implicitement ce professionnalisme sur le service de base,
- la notion de service associé présente un intérêt particulier s'agissant des missions régaliennes de l'administration.

Les différents types d'engagements donnent donc des clés pour effectuer des choix. La question se pose toutefois de savoir comment construire un tout cohérent à partir de ces différents éléments.

Il semble en effet pertinent de **construire des axes structurant les engagements**, même si ces derniers sont de types différents. C'est par exemple ce qu'a fait la CNAV en structurant ses engagements par phases chronologiques de la vie de ses publics. De même pour EDF GDF Services, ce sont les délais adjoints à chaque engagement qui donnent une structure globale au message. De toutes les façons, les engagements doivent être accompagnés d'une véritable stratégie de communication (voir chapitre 4).

### 2.3. Définir des échéances

La question à se poser ici est "sommes-nous prêts à afficher des engagements ou faut-il travailler d'abord en interne sur des axes de progrès ?".

Une autre question est de savoir si l'ensemble de l'organisation (et y compris, par exemple, ses services déconcentrés) est capable de tenir les engagements que l'on souhaiterait afficher au niveau national. Le risque est ici de voir des engagements tenus sur un département, et non tenus dans plusieurs autres. Une phase d'harmonisation est ainsi souvent nécessaire. Cette phase doit d'ailleurs souvent aussi être précédée d'une phase de test pour s'assurer de la validité (externe : les engagements sont-ils appréciés par les bénéficiaires) et de la faisabilité (interne) des engagements souhaités.

Fixer des échéances est essentiel à la bonne conduite de la démarche d'engagement, et surtout pour leur choix. Il peut par exemple être utile de commencer par des engagements internes, puis de les améliorer, de vérifier leur tenue, et enfin de les afficher en externe.

### 2.4. Préciser le champ couvert par les engagements

Le choix des engagements dépend également de leur "couverture" :

- au regard des prestations : quelles sont les prestations qui méritent de faire l'objet d'engagements ? ces prestations concernent-elles toute l'organisation, ou uniquement certaines activités ?
- au regard des différents types de publics : quels types de public souhaite-t-on toucher au travers des engagements (particuliers, professionnels, entreprises, élus) ?

Il est ici possible de distinguer plusieurs types de stratégie :

- une stratégie sélective, qui n'afficherait des engagements que sur certaines prestations, majeures pour les bénéficiaires et d'importance stratégique, ou pour certains publics uniquement,
- une stratégie plus globale, qui chercherait à donner de la lisibilité à l'ensemble de l'offre de service en affichant des engagements sur presque toutes les activités, pour tous les publics,
- enfin une stratégie centrée sur l'interministériel, c'est-à-dire sur des prestations concernant plusieurs administrations et mises en commun dans des engagements.

Il est bien entendu possible de poursuivre chacune de ces stratégies.

### 2.5. Définir l'articulation national / local

Il est possible de choisir des engagements à valeur nationale (les mêmes sur l'ensemble du territoire), comme des engagements qui seraient élaborés au niveau local. Ces deux niveaux d'élaboration présentent chacun des avantages.

Ainsi la logique des engagements nationaux peut se résumer en trois points :

- les engagements nationaux donnent de la cohérence sur l'ensemble du territoire,
- ils permettent de progresser tous ensemble sur des axes stratégiques,

- ils affichent un "cœur" de métier, un professionnalisme précis.

Les engagements locaux présentent eux aussi des avantages :

- ils répondent à des attentes spécifiques des bénéficiaires au niveau local,
- ils développent l'autonomie des sites, leur réactivité,
- et ils mobilisent au plus près du terrain.

Une solution, déjà utilisée par certains organismes comme la CNAV ou la SNCF, consiste à élaborer à la fois des engagements nationaux et des engagements locaux. Elle peut revêtir deux formes :

- soit les engagements nationaux et les engagements locaux sont différents,
- soit les engagements nationaux sont adaptés au plan local : par exemple en leur adjoignant des standards de qualité locaux, ou des services complémentaires et spécifiques.

## 2.6. Prendre en compte les objectifs stratégiques de l'organisation

Si les engagements s'élaborent en priorité par rapport aux attentes des bénéficiaires, ils doivent aussi tenir compte de la stratégie et des contraintes de l'administration concernée. Ils doivent prendre en compte, notamment :

- les politiques publiques,
- la stratégie du ministère, du service concerné,
- le cœur d'activité de l'administration concernée,
- les axes de progrès définis en interne,
- les motivations du personnel,
- les contraintes internes : moyens, techniques...

### Les points clés à préciser avant de définir les engagements

Avant d'arrêter une liste d'engagements, il peut être utile de reprendre les points suivants sous forme de diagnostic et d'aide pour choisir les engagements.

1. Qui utilise le résultat de notre travail ? Qui sont les bénéficiaires de notre activité ?
2. Qu'est-ce que nous leur fournissons ? Quels sont les services que nous rendons ?
3. Quelles sont leurs attentes concernant ces services ou ces relations ?
4. Quels sont les points sensibles pour lesquels ils ont une forte attente envers nous ? Comment s'en assurer ?
5. Du point de vue du bénéficiaire, quel serait le signe ou l'indicateur que son attente est satisfaite ?
6. Quel est notre processus de travail pour répondre aux attentes ?
7. Quelle est la stratégie du ministère par rapport aux attentes identifiées ?
8. Actuellement sommes-nous en mesure de répondre à ces attentes de façon régulière, avec un processus fiable et solide ?
9. Que faut-il faire pour y parvenir ?
10. Que sommes-nous en mesure de promettre aux bénéficiaires aujourd'hui ?
11. Que faudrait-il être en mesure de promettre à l'avenir ?

### 3. Les précautions à prendre avant de lancer les engagements

Prendre des engagements présente des risques. Il s'agit de les mettre sous contrôle avant d'afficher les engagements aux bénéficiaires. Ne pas tenir ses engagements peut provoquer des effets dévastateurs.

#### 3.1. Identifier les risques

Les points suivants sur lesquels l'attention doit être attirée permettront d'identifier les actions à entreprendre et d'atténuer les risques potentiels. Il faut toutefois noter qu'il est également souhaitable d'identifier les **gains** de la démarche, qui pourront servir de levier à sa mise en œuvre.

Pour caractériser ces risques, voici une série d'erreurs à éviter :

- a) Formuler un engagement trop modeste, en deçà de ce que les bénéficiaires attendent. Contrarier les bénéficiaires qui en attendent plus.
- b) Formuler un engagement à côté des préoccupations des bénéficiaires. Mal situer les attentes.
- c) Exprimer des engagements que l'on n'est pas capable de tenir.
- d) Formuler des engagements sans tenir compte des différentes catégories de bénéficiaires (élus, bénéficiaires, entreprises, autres administrations...).
- e) Formuler des engagements trop nombreux qui ne permettent pas de communiquer sur l'essentiel.
- f) Rédiger des engagements mal formulés et difficilement compréhensibles par les destinataires.
- g) Lancer la démarche d'engagement alors qu'une partie du personnel n'adhère pas à la démarche.
- h) Ne pas tenir les engagements en raison du manque de fiabilité des processus qui permettent de fournir les services.
- i) Tenir les engagements, mais en détériorant d'autres activités qui ne sont pas sous les projecteurs.
- j) Définir des engagements sans dispositif de mesure et d'écoute des bénéficiaires.
- k) Adopter un calendrier peu réaliste de mise en place et de communication sur les engagements.
- l) Lancer une démarche d'engagement que l'encadrement intermédiaire n'est pas disposé à animer.
- m) Décliner les engagements du niveau central au niveau local sans cohérence d'ensemble.
- n) Négliger le pilotage du dispositif d'engagement qui permet de le faire vivre.

- o) Communiquer sur les engagements en même temps en interne et en externe.
- p) Communiquer en externe sur les engagements sans les avoir d'abord testés en interne puis en externe.
- q) Susciter une forte montée des attentes en les stimulant par une communication mal ciblée.
- r) S'engager sur des prestations annexes, alors que la qualité est mauvaise sur la prestation de base.

### 3.2. Tester les engagements.

Il s'agit là d'une étape indispensable avant de communiquer sur les engagements. Elle permet de faire le choix final des engagements à retenir. Ces tests doivent se faire tant au niveau interne (peut-on tenir les engagements pris ? les agents sont-ils mobilisés par les engagements ?) qu'au niveau externe (comment les engagements sont-ils perçus par les bénéficiaires ?).

#### **L'exemple de la CNAV.**

Le document d'engagements a été testé. Un premier test qualitatif a permis de connaître la réaction des bénéficiaires et de s'assurer que le document est bien clair, lisible et compris par tous. Un deuxième test a été réalisé auprès de 2000 assurés en leur communiquant le document avec un questionnaire. Il ressort de ce deuxième test que la démarche est jugée crédible, le dépliant sincère. Les assurés y trouvent ce qu'ils attendent et ont une meilleure connaissance des services fournis. Les trois quarts des personnes consultées ont indiqué que si un engagement n'était pas tenu, elles le feraient savoir. Enfin, le test a permis de hiérarchiser les engagements du point de vue des assurés.

### 3.3. Il faut parfois attendre avant de s'engager, mais attendre en se préparant !

De nombreux organismes ne se sont pas encore engagés car ils jugent ne pas être prêts, ne pas encore pouvoir tenir des engagements significatifs. Ce **niveau de maturité** peut s'apprécier au vu de leurs pratiques de management, de leur degré de maîtrise des processus, du niveau d'implication des personnels, de l'importance de la pression interne et externe.

Les grandes organisations craignent aussi de voir une trop grande hétérogénéité de la qualité de service d'un lieu à l'autre, ou entre services territoriaux. Prendre un engagement national serait à ce titre risqué car difficilement maîtrisable, ou alors l'engagement resterait trop général.

Enfin, certains organismes choisissent de définir, de mesurer et d'améliorer leur service avant de communiquer en externe. En effet, la communication sur la qualité des services qu'une entreprise ou une organisation veut offrir augmente la satisfaction des clients ou bénéficiaires seulement s'ils constatent eux-mêmes l'amélioration du service au quotidien.

Cela implique de se préparer soigneusement à l'élaboration d'engagements. Il ne faut communiquer que lorsqu'on s'estime prêt, c'est-à-dire lorsqu'on est quasiment certain d'obtenir

durablement les résultats voulus. La **politique qualité** peut ainsi aider à se préparer et guider les actions en vue de l'élaboration d'engagements (cf. chapitre 3, partie 1).

#### **4. Anticiper les impacts possibles de la mise en œuvre des engagements, afin de les accompagner au mieux**

Prendre des engagements crée des impacts forts dans les services concernés. Il est donc important de prévoir, au-delà du projet stricto sensu d'engagement, des dispositifs et actions d'accompagnement, dans une véritable logique de conduite du changement.

Ces actions et dispositifs peuvent concerner les dimensions suivantes :

Il apparaît donc important de prendre en compte la mesure des enjeux humains et sociaux. Pour ce faire, différents leviers de conduite du changement peuvent être activés :

- les hommes, les fonctions,
- les structures,
- l'infrastructure,
- les outils,
- les indicateurs de performance,
- le système d'information,
- les processus,
- les systèmes de gestion des ressources humaines,
- les compétences,
- les moyens.

Deux de ces leviers, parmi les plus importants, sont détaillés ci-dessous.

##### **4.1 La gestion des ressources humaines**

La tenue des engagements suppose d'accompagner de façon individuelle et collective les acteurs qui vont les mettre en œuvre. Cet accompagnement concerne aussi bien les aspects culturels que les aspects opérationnels.

D'un point de vue culturel, se tourner vers les bénéficiaires peut changer les habitudes et pratiques des agents. Il est donc nécessaire de beaucoup communiquer et de convaincre les personnes des enjeux et de l'intérêt de la démarche. Cela nécessite de passer par quatre phases obligatoirement successives :

- informer,
- faire comprendre,
- faire adhérer,
- faire agir.

D'un point de vue opérationnel, il est indispensable de mettre en place des dispositifs soutenant la réalisation des engagements :

- formations,
- outils et méthodes,
- suivi régulier de l'avancement de la démarche (réunions, bulletins d'informations, etc)
- valorisation de la tenue des engagements dans les parcours des agents,
- intégration de la démarche dans les entretiens d'évaluation,
- intégration de la démarche dans les travaux sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences...

## 4.2 Les processus

Les processus de travail peuvent être fortement modifiés en vue de la tenue d'engagements. Il ne faut en effet pas hésiter à concevoir à nouveau certaines façons de faire ou, au moins, à revoir les points critiques et difficiles des processus. Là encore, les changements induits doivent être accompagnés :

- démarche participative pour améliorer les processus,
- mise en place collective des indicateurs de suivi,
- formation aux nouvelles missions et nouveaux rôles,
- lisibilité des nouveaux processus,
- évolution des métiers, des missions,
- implication de l'encadrement,
- évaluation continue,
- développement de systèmes de bouclages permettant de remonter les difficultés ou erreurs commises et de les traiter,
- mise en place de dispositifs facilitant les initiatives des personnels et leurs suggestions...

Par ailleurs, dans certains cas, le processus qui permet la tenue d'un engagement ne peut être maîtrisé par le seul service qui s'engage : c'est par exemple le cas lorsque ce service a recours à des fournisseurs externes ou encore quand le processus nécessite à un moment donné une action des administrations centrales. Dans ces cas, le service concerné doit prendre toutes les garanties pour que les contributeurs extérieurs agissent comme défini. C'est d'ailleurs là une des obligations des normes ISO.

A noter enfin que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut jouer un grand rôle dans l'optimisation des processus. Bien évidemment, leur mise en place doit être accompagnée.

## 4.3 Conclusion

Les actions à mettre en œuvre doivent être cadrées et mises en œuvre avec les fonctions ad



hoc : services du personnel, services formation, services communication, services études et méthodes, réseaux métiers...

Par ailleurs, certaines conditions sont à réunir pour conduire le changement :

- créer un sentiment d'urgence,
- former une coalition puissante,
- développer une vision de l'avenir crédible et motivante,
- communiquer sur cette vision,
- lever les obstacles au changement (en matière de structures, systèmes de management, compétences...),
- démontrer l'efficacité par des résultats à court terme,
- bâtir sur la base des premiers résultats pour accélérer le changement,
- ancrer les nouvelles pratiques dans la culture d'entreprise...

Enfin, il peut être utile, pour faciliter le changement, de jouer sur des facteurs de pression internes et externes : démontrer clairement par exemple qu'une attente de bénéficiaire doit absolument être satisfaite au risque de perdre toute crédibilité, ou encore qu'un processus dysfonctionne vraiment. Pour éviter que cette démarche tourne à la manipulation, faire formuler par les agents eux-mêmes les éléments démontrant que la crédibilité peut être en jeu.

### ***Pour élaborer des engagements de service...***

- Faire des choix en fonction du type d'engagement voulu : engagement sur le service de base ou sur le service associé, engagement de résultat ou de moyen...
- Définir des échéances et cadrer la démarche comme un véritable projet avec un pilote et des moyens
- Tenir compte des attentes des bénéficiaires
- Prendre en compte les objectifs stratégiques de l'organisation et s'articuler avec la politique qualité
- S'appuyer sur un diagnostic de l'organisation et des processus
- Définir l'articulation entre niveaux national et local

### *Quelques conseils complémentaires*

- Tester les engagements, sur le fond (leur tenue et leur sens) et la forme (leur formulation), en ne perdant pas le point de vue du bénéficiaire
- Anticiper les impacts possibles de la mise en œuvre des engagements, notamment en terme de maîtrise des processus et de gestion des ressources humaines
- Développer le management par la qualité
- Associer les personnels et consolider le management de proximité
- Mesurer la performance interne et la satisfaction des bénéficiaires
- Prendre en compte la durée et développer une dynamique positive
- S'appuyer sur une offre de service clarifiée
- Identifier les risques

## Chapitre 4

### Comment faire vivre les engagements ? *Le suivi et la communication*

---

Parce qu'ils sont publiés et mesurables, les engagements constituent une démarche exigeante qui s'inscrit dans la durée. La démarche est irréversible. Elle doit se consolider, s'enrichir et évoluer.

Pour cela, il est nécessaire de suivre en permanence les engagements, et de construire une communication adaptée pour les faire connaître en interne et en externe.

## Partie 1 : Suivre en permanence les engagements pour faire vivre la démarche

---

Cette partie précise les différents types de dispositifs à utiliser pour faire vivre les engagements de service d'un ministère.

### 1. Auto-évaluer les engagements

Une fois la démarche lancée, un outil d'auto-évaluation peut être nécessaire pour aider le personnel à se situer par rapport au respect de ces engagements précis. Cet outil permet à chacun de repérer l'effort de mise à niveau qu'il reste à accomplir pour tenir les engagements.

Cet instrument d'auto-évaluation est nécessairement construit sur mesure selon la nature des engagements. Si l'on promet un délai de traitement de 15 jours, il faut savoir si actuellement ce résultat est obtenu ou non. Et si ce n'est pas le cas, en connaît-on les raisons, peut-on éliminer les causes ? Et s'il est déjà tenu, éventuellement sans difficulté particulière, est-il bien adapté de (ne) s'engager (que) sur ce délai ?

"L'auto-évaluation pour les engagements" doit être réalisée de façon participative, en associant toutes les personnes qui apportent une contribution pour que tel ou tel engagement soit tenu. Pour mettre au point ce guide d'auto-évaluation, les éléments suivants sont nécessaires :

- la liste des engagements,
- les indicateurs de résultats correspondants à ces engagements,
- l'identification des processus de travail en rapport direct avec ces engagements,
- les indicateurs de processus correspondant aux points de fragilité de ces processus.

Dans certains cas, il peut être préférable d'utiliser une démarche d'audit en lieu et place de l'auto-évaluation, pour bénéficier d'un œil externe.

Enfin, l'utilisation de telles démarches –ponctuelles- d'auto-évaluation ou d'audits d'engagements n'exclut pas la mise en place, simultanée à celle des engagements, d'indicateurs pérennes. Ces indicateurs mesurent de façon continue à la fois les résultats obtenus par rapport aux objectifs visés par l'engagement, et le bon fonctionnement des processus qui permettent la réalisation de l'engagement (voir précédemment).

### 2. Consolider la démarche d'engagement

Pour conforter la démarche d'engagement qui a été lancée, il faut assez rapidement évaluer les effets et réagir. Ceci suppose bien sûr un pilotage de la démarche avec une implication forte de la hiérarchie. Voici des actions qui contribuent à cette consolidation.

## 2.1. Repérer les effets sur les bénéficiaires

Quelles sont leurs réactions ? Tout d'abord sont-ils bien informés, ont-ils retenu la nature de ces engagements ? L'accueil est-il favorable ou bien considère-t-on que cela va de soi ?

Certaines entreprises diffusent leurs engagements aux clients en joignant un coupon pour réagir : elles incitent ces clients à se manifester. Que pensez-vous de ces engagements ? Avez-vous des attentes particulières ? Que pensez-vous de nos services ?

D'autres entreprises utilisent un dispositif de sondage : "Nous avons diffusé notre charte qualité à 30 000 clients ; nous voulons savoir : combien l'ont lue, quels sont les messages retenus, la charte représente-t-elle un atout à leurs yeux ?".

## 2.2. Partager l'expérience

Organiser un retour d'expérience ; ceux qui ont été impliqués dans un même type d'engagement doivent pouvoir échanger, communiquer sur les réussites et aussi sur les échecs ou les difficultés. Ces échanges permettent de repérer les points de fragilité qui doivent faire l'objet d'une vigilance particulière.

C'est aussi l'occasion de reconnaître les efforts qui ont été réalisés par le personnel et de mettre en valeur les réussites.

## 2.3. Associer les personnels pour suivre la démarche

La démarche doit être issue d'une construction commune. Le dialogue et la concertation sont les moyens de parvenir à une vision partagée indispensable. Ce dialogue peut se faire autour des questions suivantes :

- quelles sont les attentes prioritaires des bénéficiaires ?
- quelles promesses pouvons-nous faire ?
- quel est le minimum indispensable ?
- quelles sont nos faiblesses pour tenir une telle promesse ?
- quels profits pouvons-nous en tirer ?

Une concertation adaptée et un dialogue avec les instances représentatives du personnel permettront d'adopter la stratégie la plus appropriée.

## 2.4. Stabiliser les processus qui ont un effet sur les bénéficiaires

Le repérage des points de fragilité conduit à entreprendre un travail de stabilisation et d'amélioration des processus. Cela suppose de décrire les processus, les formaliser si nécessaire, préciser les bonnes pratiques...

La mise en place d'indicateurs de résultats et d'indicateurs de processus correspondant aux engagements permet de consolider la démarche d'engagement. Cette mesure est complétée par une mesure de la satisfaction (plus subjective) éprouvée par les bénéficiaires à propos des

prestations.

## 2.5. Mettre en place des dispositifs pour animer la démarche d'engagement

Les recommandations qui précèdent peuvent se concrétiser dans différents dispositifs :

- Sondage interne pour évaluer la perception par le personnel de la démarche d'engagement.
- Observatoire du respect des engagements et des réactions des bénéficiaires.
- Événements collectifs et réunions pour permettre aux agents de discuter de sur la mise en pratique des engagements.
- Constitution de groupes de travail pour améliorer les processus en rapport avec des engagements ; définition de références communes pour ces processus.
- Mise au point de revues périodiques par la hiérarchie pour examiner la démarche d'engagement et prendre les mesures nécessaires.
- Développement d'engagements personnalisés au niveau local.

## 3. Fournir un appui

Une administration impliquée dans une démarche d'engagement se doit de fournir à l'ensemble des acteurs concernés, à tous les niveaux, une aide efficace et adaptée. Cette aide se situe aussi bien au niveau de la politique (un cadre de référence) qu'au niveau des méthodes (comment mettre en ). La démarche d'engagement doit être pilotée, animée, outillée, valorisée... Des réseaux d'échanges peuvent se former autour de la démarche. L'information doit circuler. Des formations peuvent également être organisées à tous les niveaux.

La démarche d'engagement a ainsi vocation à être reprise à son compte par la hiérarchie, même si un chargé de mission, ou une "cellule qualité" joue un rôle d'animation dans la phase de lancement. Mais la hiérarchie peut avoir besoin d'aide. Un chargé de mission peut apporter cette assistance pour faciliter la communication sur le sujet, pour analyser les difficultés rencontrées, pour inscrire cette logique d'engagement dans le fonctionnement habituel. Il est également possible d'imaginer la mise en place de nouvelles fonctions dans le ministère comme celles des consultants internes. Ceux-ci, organisés en réseau, pourront fournir de l'aide aux services qui en éprouveront le besoin.

Enfin, la fonction de **responsable qualité** est de plus en plus présente dans les services. Ce dernier, positionné en général auprès du Directeur, joue à la fois un rôle de pilote stratégique des démarches (cadrage, déploiement, mise en cohérence...) et un rôle opérationnel d'appui aux responsables de ces démarches (apport d'outils, conseil interne...).

## 4. Approfondir les engagements

Les engagements peuvent donner lieu à approfondissement, d'où l'intérêt de structurer la démarche comme un projet, avec des étapes, une progression.

#### **4.1. Élever le niveau d'exigence**

Il arrive que les engagements correspondent à un niveau de prestation honorable, mais qui constitue plutôt un minimum pour le bénéficiaire (délais de réponse, horaires d'ouverture par exemple). Une fois ce palier assuré, il est souhaitable d'élever le niveau d'exigences. Surtout si l'on sait que les attentes sont plus fortes que le premier palier annoncé. Bien entendu, ce renforcement des exigences doit s'accompagner de la maîtrise et de l'amélioration des processus.

Cependant, certains sondages montrent que les clients retiennent davantage le fait que l'organisation se soit engagée qu'ils ne se préoccupent d'un niveau précis d'engagement.

#### **4.2. Élargir l'étendue des engagements**

Au départ, les engagements concernent certaines prestations. Il est ensuite possible d'appliquer la démarche à d'autres prestations.

#### **4.3. Faire évoluer les engagements avec les prestations**

La fourniture de service évolue, de nouvelles modalités de communication sont mises en place, des services nouveaux apparaissent. La démarche d'engagement évolue dans le même temps, elle accompagne ces transformations.

#### **4.4. Modifier les engagements en fonction des retours faits par les bénéficiaires**

La mise en place d'un baromètre de satisfaction des bénéficiaires, de dispositifs d'écoute donne des informations sur les insatisfactions des bénéficiaires. Celles-ci doivent venir orienter les engagements. Les personnes attendent des engagements sur ce qui les préoccupe, et cela peut évoluer dans le temps. Les résultats d'enquête de satisfaction, le contenu des courriers et des entretiens avec les bénéficiaires, doivent venir infléchir la nature des engagements.

#### **4.5. S'engager en décelant de nouvelles attentes**

Quand tout ce qui précède aura été fait, il reste encore la voie de l'anticipation. Certaines entreprises s'attachent à déceler les attentes émergentes pour être les premières à les satisfaire ; dans un contexte très concurrentiel, il est vital pour une entreprise de repérer assez tôt de nouveaux besoins pour les satisfaire rapidement. Là se fait la différence.

Une administration n'est généralement pas dans un tel contexte concurrentiel, mais l'anticipation sur de nouveaux besoins garde son intérêt. Les nouvelles attentes sont déjà en germe chez certains utilisateurs qui sont des précurseurs. Il est donc intéressant d'être à l'écoute de l'évolution des attentes pour se préparer à les satisfaire et s'engager sur la réponse à une demande potentielle ou future. Ceci n'a de sens que si les activités correspondant à la mission de base sont déjà bien assurées.



## **Conclusion**

La démarche d'engagement est évolutive. Non seulement il faut constamment veiller à tenir les engagements pris, mais il faut aussi améliorer ces engagements.

La pérennité des engagements dépend de la dynamique d'une démarche qualité sur la durée, à condition que celle-ci soit bien inscrite dans le pilotage global de l'organisation. Issus de la nécessité de la qualité dans le service public, les engagements y reviennent, en donnant aux démarches qualité de nouveaux points d'appuis et de développements.

## Partie 2 : Communiquer sur les engagements

---

Les engagements sont de puissants outils de communication. Ils ne valent que s'ils sont connus, partagés et crédibles.

Il est essentiel de définir une stratégie de communication sur les engagements. L'efficacité de la démarche suppose d'utiliser les mots justes, crédibles, à des moments pertinents. Cette communication doit aussi conjuguer les dimensions internes et externes.

### 1. Quelques principes de base

#### *Communiquer pour construire l'action commune*

La réussite des démarches qualité dépend directement du niveau d'implication des acteurs concernés. Or pour s'impliquer, les personnels ont besoin de connaître le but poursuivi, d'exposer leur point de vue, de les discuter et de comprendre la raison d'être de ces nouvelles démarches... Communiquer n'est pas seulement échanger des données, mais surtout donner un sens, construire l'action commune, en travaillant sur le pourquoi et le comment.

#### *Communiquer pour capitaliser et valoriser*

Les engagements vivront et s'enrichiront si un véritable système d'échange et de capitalisation fonctionne dans toute l'organisation. Ce système s'enrichit des expériences menées, mais aussi de leur bilan et de leurs succès. Succès qui sont valorisés et diffusés dans un souci d'exemplarité, de mise en dynamique et de transfert intelligent de bonnes pratiques.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent aider à mettre en place de tels dispositifs de capitalisation.

#### *Communiquer via l'encadrement*

Chacun à son niveau doit communiquer sur les engagements. Mais parmi les acteurs de la communication, certains jouent un rôle privilégié pour impulser les échanges. Il s'agit principalement de la hiérarchie, et notamment de l'encadrement intermédiaire. L'encadrement est en effet plus qu'un "relais" car il ne s'agit pas d'être réduit au rôle d'un facteur qui transmet le message ; il doit jouer un rôle de régulateur pour susciter les occasions de communication, s'impliquer dans les échanges, donner du sens à ce qui est réalisé. Une deuxième catégorie importante d'acteurs regroupe tous ceux qui ont participé ou participent à des actions entrant dans le cadre des engagements. Donner la parole à ces personnes suppose d'organiser des témoignages, des réunions, des échanges d'expériences qui pourront servir de modèles, et dont les conclusions permettront de faire avancer les démarches.

## 2. Communiquer en interne

### 2.1 Le but poursuivi

Les engagements sont un puissant outil de mobilisation ; la fierté professionnelle de chacun est en jeu. Mais une solide réflexion préalable est nécessaire. La communication interne a pour but d'organiser cette réflexion préalable ; elle incite le personnel à se préparer à tenir des engagements, ce qui implique souvent un effort d'amélioration du fonctionnement. Les engagements sont issus d'une véritable construction collective.

### 2.2 Un engagement personnel

Il faut nuancer la boutade selon laquelle "les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent". En réalité, c'est parfois le contraire qui se produit : le personnel, associé à la réflexion préalable, se sent engagé par une promesse qui témoigne de son professionnalisme et de son sens du service public.

L'encadrement intermédiaire joue un rôle essentiel pour animer ce débat et obtenir que le projet d'engagement soit effectivement un projet collectif. L'implication de la hiérarchie sur l'écoute des bénéficiaires a un effet d'entraînement sur l'ensemble du personnel.

"Seriez-vous prêt à signer votre travail ?" La logique des engagements conduit naturellement à personnaliser la relation. Selon la nature des prestations de service, il convient d'examiner quel est le niveau opportun de personnalisation des engagements.

Autre aspect : si l'implication du personnel est forte, il faut s'attendre à avoir des demandes de retours individuels ou collectifs pour reconnaître l'effort réalisé. La hiérarchie doit se préparer à traiter ce type de réactions.

### 2.3 Les supports de communication internes

Sur les engagements, les supports de communication internes sont plus volumineux que les engagements remis aux bénéficiaires. Ces supports viennent en appui de la communication de management sur le sujet. Ils peuvent porter sur les aspects suivants :

- présentation par la direction de la démarche d'engagement et de sa raison d'être,
- présentation détaillée et argumentée des engagements et de leurs implications,
- outil d'auto-évaluation pour permettre de se situer par rapport aux engagements,
- cartographie des processus concernés par les engagements, clarification des rôles sur ces processus, et identification des interfaces entre eux,
- présentation des dispositifs de mesure de la satisfaction des bénéficiaires et des dispositifs de mesure de la conformité des services fournis.

Il est également nécessaire, comme pour la communication destinée aux bénéficiaires, de formuler des messages internes forts et motivants.

Enfin, des dispositifs réguliers informent les personnels des évolutions et succès rencontrés. A ce titre, les journaux internes et autres lettres d'information peuvent de façon adéquate servir de support.

### 3. Communiquer vers les bénéficiaires

La communication externe sur les engagements doit être un acte réfléchi. Elle peut passer par l'élaboration d'un véritable **plan de communication** et doit être envisagée dès le lancement de la démarche d'engagements.

#### 3.1 Pourquoi communiquer en externe sur les engagements ?

Pour les faire connaître, bien entendu. Mais encore... au-delà de cette évidence, il apparaît que la communication sur les engagements répond à des objectifs complémentaires. On peut énoncer les intentions suivantes :

- Informer les bénéficiaires de la nature des services rendus, clarifier les caractéristiques de certaines prestations de service aux yeux des bénéficiaires.
- Afficher la maîtrise de ses processus, annoncer un bon fonctionnement de l'organisation.
- Chercher à infléchir l'image globale de l'organisme en montrant que celui-ci n'hésite pas à s'engager, à promettre de la qualité... sans tomber dans une déclaration d'intention.
- Montrer aux bénéficiaires que l'on a compris leurs principales attentes et que le personnel se mobilise autour de celles-ci.
- Informer sur la mission du service, limiter les demandes qui sont en dehors de la mission.
- Faire réagir les bénéficiaires ; susciter de nouvelles interactions bénéficiaires-prestataires de service ; indiquer au bénéficiaire de quelle façon être un bon utilisateur.

Cette énumération montre qu'il est utile de se donner le temps de préciser les objectifs de cette communication vers les bénéficiaires.

#### 3.2 A partir de quand ?

Quand on est prêt. Et les chapitres qui précèdent montrent que toute une préparation est nécessaire. L'erreur majeure serait de communiquer trop tôt, lorsque l'organisation n'est pas encore en mesure de tenir ses engagements. Il faut aussi éviter de communiquer sur des intentions. Dans une démarche d'engagements de services, il est fréquent qu'une entreprise passe deux ans à faire vivre les engagements en interne avant de communiquer vers ses clients. Si l'engagement correspond à un niveau de prestation facilement accessible, la préparation peut se faire beaucoup plus rapidement.

### 3.3 Avec quels messages ?

Les messages d'engagement prennent des formes variées.

Avec la CNAV, un engagement est exprimé à deux niveaux : une phrase d'engagement très simple et mémorisable, qui est explicitée par un paragraphe plus précis :

**"Nous simplifions vos démarches"**

*"Nous déclenchons avec une seule demande les démarches auprès de vos autres régimes de base de la Sécurité sociale : agriculteurs, commerçants, artisans".*

Avec EDF apparaît l'intitulé de l'engagement ; il faut lire les précisions formulées en dessous de cet intitulé pour bien saisir l'engagement :

**"Engagement de résiliation"**

*"Vous déménagez et vous voulez résilier votre contrat. Nous nous engageons à intervenir dans les deux jours ouvrés qui suivent votre demande"*

Enfin, les promesses de Renault Minute (service entretien de Renault) méritent d'être citées pour leur originalité :

**"Chez Renault Minute, les mécaniciens sont diplômés en Mécanique et en Courtoisie"**

**"Chez Renault Minute, il est bien vu d'arriver sans prévenir"**

Certes, cela ressemble à une accroche publicitaire, mais il s'agit bien d'un engagement.

Le message sur les engagements peut avoir différents styles selon les intentions. Un organisme peut vouloir mettre l'accent sur le caractère contractuel et sur une information précise ; un autre peut vouloir communiquer un message très simple que tout le monde mémorise. Si l'on veut que les bénéficiaires se souviennent des engagements, ces derniers doivent être en nombre limité.

Enfin, un des axes majeurs de la communication reste la véracité des engagements : c'est en montrant qu'ils sont tenus que l'on convainc au mieux les bénéficiaires.

### 3.4 Sous quelle forme communiquer ?

A observer les organisations qui communiquent sur leurs engagements, les voies de communication sont multiples :

- courrier personnalisé,
- affiche sur le lieu où est délivrée la prestation de service,
- dépliant disponible sur un comptoir,
- charte mise en forme en une page ou un nombre limité de pages,
- commentaires directs de l'agent qui assure la prestation (et remise d'un document),
- campagne publicitaire sur les engagements,
- rappel des engagements à l'occasion d'autres situations de communication...

Les 7 engagements retraite de la sécurité sociale sont communiqués par oral, par un agent de la CNAV, à l'occasion d'un contact avec un assuré. C'est la façon la plus naturelle de procéder. Si des entreprises soumises à la concurrence font un effort publicitaire sur les engagements, c'est pour des raisons qui leur sont propres : par exemple, parce qu'elles en font un atout commercial pour se différencier des concurrents ; ou bien parce qu'elles veulent informer les clients sur les caractéristiques d'un service qui est peu connu.

### 3.5 Qui communique ?

L'administration concernée ? Un service ? Un responsable de service ? Des agents ? Rappelons la différence entre information et communication. L'information met les personnes en contact avec des données ; la communication établit des relations entre des personnes. C'est bien de communication sur les engagements qu'il s'agit ici. Bien sûr, une entité peut communiquer en tant que telle car c'est un groupe de personnes, mais la communication est plus parlante s'il s'agit d'une entité à proximité des bénéficiaires. De plus, la communication écrite a besoin d'être soutenue par une communication orale : ce sont des personnes qui s'engagent !

Quelques recommandations : même si les engagements sont nationaux, développer une communication de proximité sur les engagements, personnaliser la relation ; si la situation s'y prête, envisager de signer collectivement certains engagements, ou même de les signer individuellement dans une relation de personne à personne. Cela dépend bien sûr de la nature de la prestation fournie.

### 3.6 Avec quelles précautions ? Avec quelle intensité ?

Une première précaution consiste à tester auprès d'un échantillon de bénéficiaires les messages formulés autour des engagements ; c'est une façon de valider la forme et le fond. Cela permet aussi de hiérarchiser l'importance relative des engagements aux yeux des bénéficiaires.

D'une façon plus générale, il est recommandé, pour l'administration, d'adopter une communication sobre sur les engagements. Il ne faut pas trop en faire. Les faits parlent d'eux-mêmes, car les bénéficiaires ont l'occasion de constater personnellement le niveau du service fourni.

Par exemple, à la CNAV, la communication doit tenir compte de l'image de la Sécurité Sociale, qui évoque immédiatement le déficit. Il serait par conséquent très inopportun de lancer une campagne de publicité luxueuse !

De plus, il serait maladroit de faire une communication vigoureuse sur un niveau de service perçu comme normal. "Ils s'engagent à répondre à nos questions ; c'est la moindre des choses quand même !". Ne pas oublier que les bénéficiaires sont parfois habitués à des niveaux de service élevés de la part de certains prestataires : "48 h. chrono." dans la vente par correspondance. Ces pratiques suscitent de nouvelles attentes et de nouvelles exigences.

Il faut donc éviter de communiquer à outrance sur des engagements modestes. Mais il est tout à fait opportun de profiter des engagements pour expliciter les services rendus lorsqu'ils sont mal identifiés par les bénéficiaires. C'est aussi l'occasion de bien faire comprendre quelle est la mission de tel service de l'État, et aussi ce qui ne relève pas de sa mission.

Mais attention à la saturation : nombreux sont les organismes qui communiquent sur leurs engagements. Il y a un risque d'énervement des citoyens pris à témoin trop souvent. De même

que certains sont agacés par les multiples enquêtes de satisfaction.

### 3.7 Et si les engagements ne sont pas tenus ?

Dans ce cas il convient d'en faire le constat. Voici quelques pistes d'actions :

- informer le bénéficiaire pour indiquer la prise en compte de la situation,
- présenter les excuses de l'organisme,
- indiquer ce que l'on va faire pour redresser la situation vécue par le bénéficiaire,
- trouver un geste ou une façon de communiquer qui marque toute notre attention envers ce bénéficiaire ; si possible, faire un effort particulier pour lui simplifier la vie.

Certaines organisations communiquent sur les contreparties qu'elles vont apporter en cas de non-respect de leurs engagements. La contrepartie est parfois financière. Cette contrepartie peut être mentionnée dans des publicités, mais c'est souvent dans un cadre assez concurrentiel, pour prouver que le fournisseur est sûr de ce qu'il avance. Cela n'est pas fréquemment transposable aux administrations. Si néanmoins le principe de la contrepartie a été adopté, il ne faut pas hésiter à communiquer dessus... tout en maîtrisant ses processus pour limiter les conséquences du non-respect des engagements.

### *Pour faire vivre la démarche d'engagements...*

- Suivre, mesurer et évaluer les engagements, en association avec les personnels
- Repérer les effets sur les bénéficiaires
- Partager l'expérience
- Stabiliser les processus clés
- Mettre en place des dispositifs d'animation et d'appui (observatoires, célébrations, formations, transferts méthodologiques, benchmarking...)
- Faire évoluer les engagements en élevant le niveau d'exigence ou en élargissant leur périmètre
- Modifier les engagements en fonction des retours faits par les bénéficiaires
- Créer de nouveaux engagements en décelant de nouvelles attentes importantes



### *Pour communiquer sur les engagements...*

- Articuler communication interne et externe des engagements, au sein d'un plan détaillé de communication
- La communication interne construit l'action, capitalise et valorise ; elle peut passer pour partie par l'encadrement
- La communication externe permet d'améliorer l'image de l'administration, de faire connaître aux bénéficiaires les engagements, de leur indiquer leurs droits et devoirs, et de les faire réagir
- Les messages externes gagnent à être sincères et diffusés par les personnels au plus près du terrain

## Annexes

<b>ANNEXES.....</b>	<b>89</b>
<b>FICHE OUTIL : LES AUTO-EVALUATIONS QUALITE .....</b>	<b>90</b>
1. Réaliser un diagnostic préalable .....	90
2. Réaliser une auto-évaluation à partir du Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF). ....	90
3. Réaliser une auto-évaluation selon les critères d'un prix qualité.....	93
<b>FICHE OUTIL : PREPARER LES ENGAGEMENTS PAR UN AUTO DIAGNOSTIC.....</b>	<b>95</b>
Grille n°1 .....	95
Grille n°2 .....	96
1. Situation de l'unité .....	97
2. Constat sur les prestations prioritaires pour les engagements.....	97
3. Fonctionnement de votre unité.....	97
4. En synthèse .....	98
5. Quelles sont les actions à entreprendre ?.....	98
<b>FICHE OUTIL : COMMENT REPERER LES ATTENTES DES BENEFICIAIRES POUR ELABORER LES ENGAGEMENTS ? .....</b>	<b>100</b>
<b>FICHE OUTIL : ANALYSER ET AMELIORER LES PROCESSUS .....</b>	<b>101</b>
COMMENT ANALYSER ET AMELIORER UN PROCESSUS ? .....	101
Caractériser le processus .....	101
Repérer les attentes des bénéficiaires et arbitrer.....	101
Mettre à plat et analyser le processus .....	102
Améliorer le processus.....	102
Consolider le processus .....	102
<b>FICHE TECHNIQUE : ASSURANCE DE LA QUALITE ET NORMES ISO 9000.....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE A LA DIRECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE QUALITE AU SEIN DU MINISTERE DE LA DEFENSE .....</b>	<b>105</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>110</b>
Assurance de la qualité.....	110
Bénéficiaire.....	110
Certification de système qualité.....	110
Charte de l'accueil.....	111
Charte Client.....	111
Garantie de service.....	111
Indicateur qualité.....	111
Processus .....	112
Qualité .....	112
Standards ou niveaux de service.....	112
<b>ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>113</b>
<b>CONTACTS UTILES .....</b>	<b>114</b>
<b>LISTE DES SERVICES DONT LES EXPERIENCES ONT ETE CITEES .....</b>	<b>114</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>115</b>

## Fiche outil : Les auto-évaluations qualité

---

Se lancer dans une démarche qualité suppose de faire un état des lieux, de fonder cette démarche sur un diagnostic. Il est souvent préférable de réaliser un diagnostic participatif. Il ne suffit pas que quelques responsables aient un regard lucide sur la situation. L'action collective nécessite une évaluation partagée de cette situation.

Plusieurs façons de procéder peuvent être envisagées.

### 1. Réaliser un diagnostic préalable

Un diagnostic préalable permet de faire le point avant de se lancer dans une telle démarche. Plusieurs diagnostics de ce type sont proposés dans les chapitres du guide. Ces supports peuvent être utilisés collectivement pour dégager des points forts et des points faibles et permettre de définir un projet d'ensemble en examinant le fonctionnement général et les priorités d'action. Un auto diagnostic plus complet figure dans l'annexe suivante.

### 2. Réaliser une auto-évaluation à partir du Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF).

Cette grille s'organise selon 9 critères, divisés en sous-critères. Elle permet une évaluation à une organisation de comprendre et de pratiquer l'auto-évaluation de son fonctionnement et de ses résultats.

<b>CRITÈRES ET SOUS-CRITÈRES</b>
<b><u>Critère 1 : Engagement de l'équipe dirigeante</u></b>
1-1 Que fait l'équipe dirigeante de l'organisation pour développer une vision, une mission et un système de valeurs ?
1-2 Que fait l'équipe dirigeante de l'organisation pour démontrer son engagement personnel et son rôle de modèle ?
1-3 Que fait l'équipe dirigeante de l'organisation pour motiver et soutenir le personnel de l'organisation ?
1-4 Que fait l'équipe dirigeante de l'organisation pour développer les relations entre les bénéficiaires ou les citoyens et les partenaires ?
<b><u>Critère 2 Politique et stratégie</u></b>
1-1 Que fait l'organisation pour définir sa «Politique et Stratégie» ?
2-2 Que fait l'organisation pour développer, revoir et mettre à jour la «Politique et Stratégie» ?
2-3 Que fait l'organisation pour connaître son fonctionnement et augmenter sa capacité à mettre en œuvre de façon continue ce qu'elle apprend ?
<b><u>Critère 3 Gestion des ressources humaines</u></b>
3-1 Que fait l'organisation pour planifier, gérer et améliorer sa politique de ressources humaines en étant en cohérence avec la stratégie ?
3-2 Que fait l'organisation pour gérer le recrutement et les plans de carrière ?

3-3 Que fait l'organisation pour détecter, développer les aptitudes et doter les agents de nouvelles compétences ?
3-4 Que fait l'organisation pour développer des méthodes permettant aux agents de s'investir personnellement dans des activités de perfectionnement et de se responsabiliser ?
<b><u>Critère 4 Partenariats externes et ressources</u></b> <b>Critère 4a : Partenariats externes</b>
4a-1 Quelles sont les actions pour s'assurer que les partenariats externes sont gérés ?
4a-2 Quelles sont les actions pour s'assurer que la performance de l'organisation compare ses performances avec les principales organisations comparables ?
<b>Critère 4b Ressources internes</b>
4b-1 Quelles sont les actions pour s'assurer que les ressources financières sont gérées ?
4b-2 Quelles sont les actions pour s'assurer que l'information est managée ?
4b-3 Quelles sont les actions pour s'assurer que la technologie de l'information est managée ?
4b-4 Quelles sont les actions pour s'assurer que les autres ressources sont managées ?
<b><u>Critère 5 : Gestion des processus et du changement</u></b> <b>Critère 5a : Gestion des processus</b>
5a-1 Comment l'organisation assure une planification efficace ?
5a-2 Comment l'organisation assure la conception et la gestion systématique des processus ?
5a-3 Comment l'organisation assure une allocation efficace des ressources ?
5a-4 Comment l'organisation assure la gestion efficace des projets ?
<b>Critère 5b : Gestion du changement</b>
5b-1 Comment l'organisation planifie et gère le changement ?
5b-2 Comment l'organisation met en place un processus de réforme adapté ?
5b-3 Comment l'organisation mobilise et qualifie le personnel pour le changement ?
<b>Critère 5c : Gestion de l'orientation et de l'implication des «bénéficiaires ou des citoyens» :</b>
5c-1 Que fait l'organisation pour connaître les attentes et la satisfaction des bénéficiaires ou des citoyens ?
5c-2 Que fait l'organisation pour améliorer l'accès du public aux services ?
5c-3 Que fait l'organisation pour impliquer et responsabiliser les bénéficiaires ou les citoyens ?
<b><u>Critère 6 Résultats axés sur les bénéficiaires ou les citoyens :</u></b>
6-1 Que fait l'organisation avec les résultats des mesures de satisfaction des bénéficiaires ou des citoyens ?
6-2 Quels sont les résultats des actions entreprises pour favoriser l'accès du public aux services ?
6-3 Quels sont les résultats des mesures prises pour intégrer les besoins des bénéficiaires ou des citoyens ?
<b><u>Critère 7 Résultats auprès du personnel</u></b>
7-1 Quels sont les résultats obtenus vis à vis de la perception du personnel sur l'engagement de l'équipe dirigeante ?
7-2 Quels sont les résultats obtenus vis à vis de la satisfaction du personnel sur les conditions de travail de l'organisation ?
7-3 Quels sont les résultats obtenus dans le développement des compétences ?
7-4 Quels sont les résultats obtenus par rapport à une implication active dans l'organisation ?
7-5 Quels sont les indicateurs mesurant le degré de motivation ou le moral ?

<b><u>Critère 8 : Résultats auprès de la société</u></b>
8-1 Quels sont les résultats liés à la meilleure perception par la collectivité des performances sociales de l'organisation ?
8-2 Quels sont les résultats obtenus en matière de prévention des dommages et nuisances ?
8-3 Quels sont les résultats des activités contribuant à la conservation et à la pérennité des ressources ?
8-4 Quels sont les résultats d'indicateurs de responsabilité vis à vis de la collectivité ?
<b><u>Critère 9 : Résultats des performances clés.</u></b>
9-1 Quels sont les résultats financiers et budgétaires ?
9-2 Quels sont les résultats non-financiers ?
9-3 Quelles sont les mesures de performances ?

Par rapport aux critères précédemment identifiés, une échelle de notation a été élaborée.

<b>GRILLE D'ÉVALUATION</b>	
<b>« Facteurs » du Tableau d'évaluation (1 à 5)</b>	
Ne sait pas répondre, ne comprend pas la question, la question n'a pas de sens pour l'organisation	<b>blanc</b>
Nous n'avons pas mis en place d'actions appropriées	<b>0</b>
Nous avons planifié la mise en œuvre d'actions appropriées	<b>1</b>
Nous avons partiellement mis en œuvre ces actions	<b>2</b>
Un programme d'actions appropriées a été entièrement mis en place	<b>3</b>
Nous avons initié un cycle d'amélioration continu, basé sur l'analyse rétrospective des programmes précédents	<b>4</b>
<b>« Résultats » du tableau d'évaluation (6 à 9)</b>	
Ne sait pas répondre, ne comprend pas la question, la question n'a pas de sens pour l'organisation	<b>blanc</b>
Aucun résultat n'a été mesuré ou les résultats indiquent une baisse	<b>0</b>
Les résultats indiquent une certaine amélioration	<b>1</b>
Les résultats indiquent une tendance à l'amélioration sur un certain nombre d'années	<b>2</b>
Nous avons atteint un niveau de performance correspondant à nos objectifs ciblés	<b>3</b>
Les résultats obtenus sont réguliers et correspondent aux performances les plus hautes dans ce domaine (en référence à des indicateurs de performance, des récompenses, des articles favorables, des audits ou d'autres évaluations externes).	<b>4</b>

Les opérations d'auto-évaluation aboutissent à faire émerger des points forts et des points faibles dans le management d'une organisation.

Cette méthode fait l'objet d'un guide spécifique diffusé par la délégation interministérielle à la réforme de l'État et mis en ligne sur le site du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État.

### 3. Réaliser une auto-évaluation selon les critères d'un prix qualité

Une autre possibilité consiste à examiner le fonctionnement général d'une entité, d'un service ou d'une direction à la lumière des critères proposés par les modèles des principaux prix de la qualité :

#### *Le modèle du Prix Français de la Qualité*

Il a été mis au point par le ministère de l'industrie et par le Mouvement Français pour la Qualité. L'outil auto-évaluation est un instrument commode et il en existe une version adaptée aux administrations. Cet outil permet d'identifier les points forts et les points faibles en matière de qualité afin de définir ensuite un plan d'action. C'est aussi un outil de sensibilisation pour faire découvrir tous les aspects de la démarche qualité. Les engagements de service prennent appui sur une démarche qualité.

Le référentiel du Prix comporte 30 questions réparties en 8 rubriques : Engagement de la Direction / Stratégie et objectifs qualité / Satisfaction des clients / Maîtrise de la qualité / Mesure de la qualité / Amélioration de la qualité / Participation du personnel / Résultats.

#### *Le modèle EFQM (European Foundation for Quality Management)*

L'EFQM a également mis au point un modèle pour les organismes d'État et les collectivités territoriales. Il est possible de faire une auto-évaluation selon les 9 critères et les 33 sous-critères de ce modèle. Les 9 critères sont :

- ✓ Leadership
- ✓ Politique & Stratégie
- ✓ Gestion du personnel
- ✓ Ressources
- ✓ Processus
- ✓ Satisfaction des clients
- ✓ Satisfaction du personnel
- ✓ Intégration dans la vie de la collectivité
- ✓ Résultats opérationnels.

## Fiche outil : Préparer les engagements par un auto diagnostic

---

Voici deux questionnaires qui permettent de faire le point sur la préparation d'un service ou d'une entité à développer une démarche d'engagement. Le premier est moins détaillé que le second, mais permet rapidement de situer les leviers ou au contraire les freins à la mise en œuvre d'une démarche d'engagements.

### Grille n°1

	oui	en partie	assez peu	non
1. Le personnel est bien informé des besoins et des attentes des bénéficiaires.				
2. Le personnel est en mesure d'assurer une articulation intelligente entre la logique "attente du bénéficiaire" et la logique "intérêt général".				
3. Nous disposons d'indicateurs pour situer la qualité des prestations de service fournies.				
4. Nous sommes organisés pour recueillir le point de vue des bénéficiaires sur les services fournis.				
5. L'encadrement joue un rôle moteur pour conduire des actions de progrès.				
6. Un projet de service contribue à fédérer les efforts et à donner du sens aux activités.				
7. Les processus de travail, en rapport avec les services fournis fonctionnent bien.				
8. Les notions de qualité et d'amélioration permanentes sont présentes dans les esprits.				
9. L'ensemble de l'activité de production est sous contrôle en termes d'efficacité et d'efficience.				

## Grille n°2

Ce support vous propose de réaliser un diagnostic préalable de votre unité en vue de la mise au point d'engagements de services. Il vous permettra d'établir un bilan en termes de points forts et de points faibles dans cette perspective.

Il s'agit de partir de votre connaissance de votre unité pour faire cet auto-diagnostic. Tenez compte des analyses et des audits déjà réalisés. Attachez-vous à réaliser ce diagnostic de façon participative en associant des collaborateurs de votre service, en intégrant le point de vue des bénéficiaires.

Ce travail doit vous aider à :

- échanger avec vos collaborateurs pour avoir une vision partagée de la situation et de la qualité des services fournis,
- orienter la démarche d'amélioration des prestations de service,
- préparer le projet d'engagement de service.

**A noter que ce diagnostic préalable, adapté, peut être utilisé pour faire un bilan de votre service au regard des principes de la qualité.**

### *Méthode de travail proposée*

A partir du cadre de travail proposé ci-après, l'analyse se fait sur les 5 dimensions suivantes.

1. Faire une brève description de la situation de l'unité.
2. Établir un constat sur les prestations prioritaires pour des engagements.
3. Examiner différentes dimensions du fonctionnement de l'unité.
4. Synthétiser les idées essentielles.
5. A partir de ces constats, identifier des actions à entreprendre.

**Note :** Pour chaque dimension examinée, indiquer les facteurs positifs (colonne de gauche) ou négatifs (colonne de droite) ; exprimer des faits significatifs plutôt que des opinions.



## 1. Situation de l'unité

### *Description de la mission*

### *Brève description des activités*

Activités : principaux processus de travail correspondant à des prestations de service.

### *Orientations prioritaires de notre organisme au regard des politiques publiques*

### *Principales évolutions (en cours ou prévues) concernant les prestations de service*

## 2. Constat sur les prestations prioritaires pour les engagements

### *Prestations de service*

En tenant compte de votre connaissance des services fournis, des orientations de votre organisme, des attentes des bénéficiaires, quelles sont les prestations de service à améliorer de façon prioritaire ? Cette analyse est-elle partagée par vos collaborateurs, hiérarchie, par les bénéficiaires ?

### *Processus*

En tenant compte du point précédent et de votre connaissance de votre entité, quels sont les processus internes à améliorer en priorité pour pouvoir faire des engagements ?

## 3. Fonctionnement de votre unité

*Identifier les points forts et les points faibles par des faits significatifs.*

Le personnel est-il bien informé des besoins et des attentes des bénéficiaires ?

| + | -

Disposons-nous d'indicateurs pour situer la qualité des prestations de service fournies ?

| + | -

Sommes-nous organisés pour recueillir le point de vue des bénéficiaires ?

| + | -

L'encadrement joue-t-il un rôle d'animation pour faire progresser le fonctionnement ?

| + | -

Existe-t-il une démarche d'ensemble pour organiser les efforts de modernisation ?

| + | -

Les processus de travail en rapport avec les prestations de service sont-ils maîtrisés ?

| + | -

Dans notre unité, a-t-on identifié les prestations qui représentent un enjeu prioritaire ?

| + | -

Le personnel est-il centré sur la qualité du service et l'amélioration permanente ?  
|+ | -

#### 4. En synthèse

Quels sont les axes dominants du diagnostic en termes de **points forts** ?

Quels sont les axes dominants du diagnostic en termes de **points à améliorer** ?

Quelles sont **les prestations de service à retenir** en priorité pour des engagements ?

#### 5. Quelles sont les actions à entreprendre ?

Au vu de ce diagnostic préalable et des orientations de votre administration, quelles sont les actions à entreprendre et par qui ?

## Fiche outil : Comment repérer les attentes des bénéficiaires pour élaborer les engagements ?

---

Les engagements répondent aux attentes majeures des bénéficiaires. Mais comment repérer ces attentes, ces préoccupations ? Les engagements concernent généralement des interactions avec les représentants de l'administration. La réflexion peut s'organiser autour des catégories suivantes.

Distinguer les familles de contact :

- les contacts par écrit,
- les contacts par téléphone,
- les contact directs de personne à personne (entretiens, rendez-vous...).

Dans cette optique, il s'agit d'examiner ce qui se passe dans ces trois types de relations pour analyser le contenu des échanges . Cette analyse met sur la voie des attentes des interlocuteurs.

Exemple : analyse du contenu des échanges de courrier. En quoi ce contenu révèle-t-il des préoccupations, des incompréhensions, une inquiétude sur ce que devient le dossier, etc. Peut-on faire une typologie des préoccupations ? Cette analyse va bien au-delà de l'examen des réclamations.

De la même façon, il est possible d'associer les agents pour relever sur des fiches les points de préoccupation qui apparaissent au cours des entretiens directs ou au téléphone. Ceci permet également un repérage des principales préoccupations ; ce repérage est nécessaire pour une démarche d'engagement.

Exemples de préoccupations :

*Je ne comprends pas votre note explicative.*

*Je suis sans nouvelle de mon dossier que je vous ai communiqué-le...*

*J'ai absolument besoin de votre réponse pour le ...*

*On ne m'a pas adressé au bon bureau !*

*Je travaille en semaine. Vos horaires ne me conviennent pas.*

*On n'arrive pas à vous joindre au téléphone.*

*Comment échapper à vos files d'attente excessives.*

*Il fait froid.*

*Pourriez-vous m'aiguiller sur ...*

*J'aimerais bien savoir qui chez vous m'a envoyé ce courrier.*

*Je n'ai pas vu qu'il y avait une date limite. Où l'avez-vous indiquée ?*

*Avez-vous reçu ma lettre du ... Quand comptez-vous répondre ?*

*Etc.*

Attention ! Votre service n'a pas vocation à satisfaire toutes les attentes qui s'expriment. Certains bénéficiaires peuvent s'adresser à un service de l'État, justement parce qu'il représente l'État. Il convient de prendre en compte les attentes qui sont en rapport avec la mission de l'administration concernée.

## Fiche outil : Analyser et améliorer les processus

---

Un processus est un enchaînement d'actions dans le temps, une conjonction d'activités réalisées avec des moyens et selon des règles en vue d'un résultat. Un processus se définit par sa finalité, dans son environnement. Il est commode de désigner un processus en indiquant ce qui est fourni à un bénéficiaire : *fournir....à....*

Voici les principales caractéristiques d'un processus :

- les bénéficiaires, les clients du processus,
- la finalité, la raison d'être du processus,
- les produits de sortie et les exigences,
- les produits d'entrée et les exigences,
- les déclencheurs du processus (aléatoires ou planifiés),
- les personnes qui contribuent au processus,
- les moyens mis en ,
- la décomposition en quelques grands sous-processus,
- les indicateurs de performance du processus,
- ses interfaces avec d'autres processus internes ou externes à l'organisme.

### Comment analyser et améliorer un processus ?

L'analyse et l'amélioration d'un processus se conduisent comme un projet. Un responsable et une équipe projet sont constitués, les modalités de travail et de validation définies.

Voici les principales étapes proposées pour améliorer un processus, sous forme de liste de tâches.

#### Caractériser le processus

- Identifier l'ensemble des bénéficiaires concernés par le processus,
- définir le produit ou le service fourni,
- délimiter le processus avec son déclencheur et son produit de sortie,
- repérer tous les acteurs et leurs relations,
- repérer les moyens mis en ,
- identifier sans rentrer dans le détail les grandes phases du processus (2 à 6 phases environ).

#### Repérer les attentes des bénéficiaires et arbitrer

- Rencontrer les bénéficiaires qui utilisent les résultats du processus,
- repérer leurs attentes et évaluer leur satisfaction,
- identifier les dysfonctionnements du point de vue des bénéficiaires,
- arbitrer les attentes repérées avec la stratégie du service concerné et mettre en cohérence avec les politiques

publiques,

- expliciter ensuite les prestations que le processus doit fournir,
- hiérarchiser les priorités d'action du point de vue du service ou de l'entité concernée.

## Mettre à plat et analyser le processus

- Décrire l'ensemble du processus en précisant pour chaque étape "qui fait quoi, comment",
- schématiser cette description sous forme d'un diagramme,
- faire figurer sur ce schéma l'enchaînement des activités, les documents reçus ou transmis, les outils utilisés,
- identifier les points de contrôle actuels.

Analyser séparément chaque type d'activité (l'expliquer, la situer dans le processus, analyser ses liens avec les bénéficiaires et les acteurs internes, formuler les problèmes rencontrés).

Mettre en commun l'analyse du processus et analyser ensemble les causes des problèmes.

## Améliorer le processus

- Recueillir l'ensemble des propositions d'amélioration,
- en réaliser la synthèse, choisir et justifier les propositions d'amélioration,
- décrire les moyens nécessaires et proposer un planning,
- faire valider les décisions auprès des responsables,
- définir les indicateurs de suivi des améliorations,
- définir des indicateurs concernant les résultats du processus,
- formaliser le processus revu, (mais veiller à ne formaliser que le juste nécessaire),
- mettre en œuvre et mesurer les effets.

## Consolider le processus

- Faire connaître les améliorations et les changements envisagés,
- faciliter l'appropriation des modifications par toutes les personnes concernées,
- faire connaître les nouvelles règles et points de vigilance,
- développer les compétences nécessaires pour le bon fonctionnement du processus,
- définir les conditions d'une amélioration permanente intégrée au processus même.

## Fiche technique : assurance de la qualité et normes ISO 9000

---

L'assurance de la qualité est une démarche interne de l'entreprise destinée à donner confiance au client dans son aptitude à remplir les exigences relatives au produit ou au service fourni. C'est aussi réduire les risques de dysfonctionnement en maîtrisant en permanence son système qualité.

L'assurance de la qualité est donc le contraire de l'improvisation : il faut préétablir ce que l'on doit faire, le faire et apporter la preuve que cela a été fait.

Pour créer cette confiance, on prend appui sur un minimum de textes écrits qui ont force de loi, ils précisent les règles et les procédures.

La certification de système qualité d'entreprise selon les normes ISO 9000 suppose par ailleurs la mise en place préalable de méthodes de travail spécifiques comme la métrologie, l'écriture de certaines règles de travail, la gestion documentaire... Afin de pouvoir donner la preuve qu'elle a respecté le bon déroulement des processus comme elle s'y est engagée, l'entreprise doit garder des traces écrites du déroulement, c'est la **traçabilité**.

Assurance qualité : définition issue de la norme ISO 8402 (attention, cette définition pourrait être modifiée dans le cadre de l'évolution de la norme ISO 9000-2000).

C'est l'ensemble des activités préétablies et systématiques mises en œuvre dans le cadre du système qualité et démontrées en tant que de besoin, pour donner la confiance appropriée en ce qu'une entité satisfera aux exigences de la qualité.

**La mise en œuvre d'une démarche d'assurance qualité s'appuie sur les principes suivants :**

- **Engager la responsabilité de la direction** : c'est elle qui a la responsabilité d'établir une politique relative à la qualité et à la satisfaction de la clientèle. La mise en œuvre réussie de cette politique dépend de l'engagement de la direction.

- **Mettre à disposition les ressources en personnel et en matériel** : la direction doit faciliter l'accès à des ressources suffisantes et appropriées pour mettre en œuvre le système qualité et atteindre les objectifs. Au-delà des ressources matérielles, il s'agit aussi de développer les compétences des personnels par la formation, la communication et la valorisation des efforts.

- **Structurer le système qualité** : le système qualité est le moyen grâce auquel les politiques et objectifs qualité pourront être atteints. Il comporte l'ensemble des procédures, des modes d'organisation et des règles de fonctionnement nécessaires à l'obtention de la qualité, mais aussi tous les autres moyens de maîtrise, de vérification et de contrôle. Ces documents formalisés figurent dans le manuel qualité. Pour être efficace, le système qualité doit être cohérent et évolutif avec les besoins des clients.

- **Prévoir les parades adaptées** : C'est un des concepts de base de la qualité. A chaque risque identifié, doit correspondre une parade maîtrisée.

- **Gérer l'interface avec les clients** : la direction doit prendre les mesures appropriées pour assurer une interaction entre les clients et le personnel de l'entreprise. L'écoute des clients est la clé de voûte de la qualité.

## **ANNEXE à la directive sur la mise en œuvre de la politique qualité au sein du ministère de la défense**

---

### **La mise et le maintien en condition opérationnelle des forces.**

L'organisation des forces, les méthodes employées pour leur préparation matérielle et humaine ainsi que leur entraînement, répondent depuis longtemps aux exigences de la qualité. La comparaison avec des normes du type ISO 9000 montre d'ailleurs que les armées dans leur ensemble fonctionnent avec des systèmes d'assurance de la qualité proches de ceux récemment définis par ces normes.

Les démarches de certification menées ici et là viennent attester cette comparaison et montrent en général que la réglementation interne en vigueur est compatible et cohérente avec ces référentiels.

Cela étant, le recours aux normes de la série ISO 9000 et singulièrement leur nouvelle version 2000, permet de conforter les dispositifs existant et de les étendre, à partir d'une base méthodologique plus large que celles habituellement utilisées. Loin de remettre en cause ces systèmes, dont certains vont d'ailleurs déjà au delà des exigences des normes de type ISO 9000, il s'agit de les améliorer dans toute la mesure du possible. A cet égard, l'une des méthodes préconisées consiste à réaliser des audits « qualité », externes ou internes, tout en utilisant les dispositions existantes : inspections, contrôles périodiques, audits...pour ne pas ajouter une charge supplémentaire sur les formations opérationnelles.

Le « système qualité » ne saurait se limiter aux unités ou formations opérationnelles : il convient de lui donner une cohérence d'ensemble qui englobe tous les acteurs du processus organique de mise et de maintien en condition des forces. Là aussi, une démarche de comparaison avec les exigences des normes d'assurance qualité peut être fructueuse et faire progresser vers une meilleure maîtrise globale des processus.

Un audit « qualité » d'une chaîne complète d'acteurs organiques, entre le donneur d'ordre du « contrat » initial et la mise à disposition du commandement opérationnel, in fine, permettra de mesurer la pertinence de cette démarche.

### **Le soutien des forces : les directions et services**

D'une façon transverse par rapport aux processus de mise en condition opérationnelle et de conduite des forces, les directions et services apportent le soutien nécessaire aux formations opérationnelles. La qualité des services dus par ces organismes doit naturellement répondre aux besoins exprimés par les forces, en matière de performances, de délais et de coûts.

Il s'agit de garantir dans toute la mesure du possible le niveau de qualité des services requis. On s'attachera à conforter et renforcer les systèmes existants d'assurance de la qualité, en se référant en particulier aux normes pertinentes et en procédant si nécessaire à des audits d'évaluation destinés à tester l'ensemble des chaînes de soutien (par exemple : soutien de l'homme, soutien santé, logistique, financier, juridique, infrastructures, gestion des ressources humaines...). Les résultats de ces audits seront exploités dans le cadre du dialogue de gestion entre les états-majors et les directions et services.

Les directions et services de soutien, y compris en administration centrale, mettront en place avant la fin de l'année 2001 des « chartes d'engagement » (ou démarches équivalentes), élaborées avec les bénéficiaires. Suivant les cas, ces engagements pourront porter sur les résultats ou sur les moyens, sur le service de base ou sur les services associés ; un niveau de qualité peut y être précisé. Le cas échéant,



l'engagement peut être assorti d'une contrepartie ; il est éventuellement segmenté par famille de bénéficiaires.

Les organismes concernés s'appuieront utilement sur la brochure en cours de réédition par la DIRE.

En tant que de besoin, ces démarches seront confortées dans le cadre des structures de coordination interarmées, de façon à en garantir la cohérence et à prendre en compte les synergies nécessaires.

### **La conduite des opérations**

L'ensemble des moyens et des actions du ministère concourt à la mise en œuvre de forces professionnelles, utilisées de plus en plus souvent dans un contexte interarmées et international.

Le processus de conduite des forces procède d'une démarche qualité propre à en garantir la fiabilité, l'efficacité et la cohérence au niveau des différentes composantes engagées, qu'il s'agisse des formations combattantes ou de soutien opérationnel.

Les structures de commandement, les instructions et procédures en place, l'organisation des soutiens opérationnels, sont déjà largement inspirés de l'esprit et des méthodes de la qualité.

L'objectif est de conforter et de renforcer le cas échéant le niveau global de maîtrise du commandement opérationnel sur la conduite des forces, mises en condition par les échelons organiques.

Un effort significatif est engagé sur la prise en compte du retour d'expérience en opérations ainsi que sur les démarches interarmées d'évaluation, qu'il convient de poursuivre.

Dans les états-majors et formations opérationnelles, les démarches qualité doivent également être conduites avec le souci de préserver les capacités d'initiative et d'adaptation nécessaires pour préparer au mieux les unités à faire face en opérations à des situations dégradées, imprévues et dangereuses.

### **Le service public**

Les démarches qualité liées aux activités de « service public », en contact avec les citoyens, doivent tout particulièrement répondre aux objectifs fixés par le gouvernement.

On veillera à la qualité de l'accueil des usagers, singulièrement dans les formations de la gendarmerie et les établissements du service de santé, mais aussi dans les différents établissements publics sous tutelle du ministère, les directions interdépartementales des anciens combattants, les bureaux de la direction du service national...

Au sein du service de santé, qui participe au service public hospitalier, il convient en outre de mettre en œuvre les directives de la santé publique et se référer aux bonnes pratiques de la profession . La démarche qualité, déjà largement développée, doit être orientée vers l'objectif de « satisfaire aux critères d'accréditation » fixés par l'ordonnance du 24 avril 1996. La démarche d'accréditation est également valable pour les différents laboratoires dont les mesures et les résultats sont destinés à faire foi en matière juridique ou commerciale (santé, gendarmerie, environnement, produits pétroliers..).

Dans les organismes en rapport avec le public, on établira des chartes d'engagement de service au cours de l'année 2001.

Par ailleurs, une attention toute particulière sera portée aux relations internes au ministère entre les différents services administratifs et sociaux et leurs utilisateurs qu'il convient de considérer comme des usagers internes. Aussi, les services chargés de traiter des demandes d'action sociale, de logement,

de restauration, de délivrance de prestations diverses (infrastructure, informatique, ...) veilleront à développer une démarche qualité se traduisant notamment par des objectifs précis relatif aux délais de réponse et à l'adéquation de la réponse par rapport à la demande.

Une réflexion relative à la notion d'usager appliquée au ministère de la défense sera conduite par un groupe de travail du CRIA.

### **La réalisation et l'entretien des matériels d'armement**

Au sein de la DGA et en liaison avec les états-majors et services concernés, la conduite des programmes et opérations d'armement répond aux exigences de la démarche qualité. Les objectifs fixés sont la réduction des coûts et des délais d'acquisition, l'amélioration du soutien, la réduction des coûts d'intervention de la DGA. Les références et pratiques civiles reconnues par la communauté internationale sont adoptées et l'objectif de la certification ISO 9000 a été fixé à l'ensemble de la DGA pour 2002, avec la perspective de prendre progressivement en compte les exigences des nouvelles normes ISO 9000-2000.

La certification n'étant pas une fin en soi, qui pourrait se limiter à un objectif de conformité par rapport à des règles internes, cette politique volontariste doit reposer sur une véritable culture de résultat et de réponse aux besoins, avec une dynamique d'amélioration continue des performances. Elle implique deux types d'activités : la qualité « produit », ciblée sur les produits livrés aux armées et la qualité « interne », qui prend en compte le fonctionnement de la DGA.

La politique qualité du service à compétence nationale DCN s'inscrit dans la même logique de certification, avec une volonté forte de progresser vers une culture d'entreprise centrée sur une amélioration de la productivité et la satisfaction en toute priorité des besoins exprimés par la marine nationale.

Les différentes directions et services des armées participant à ces activités sont également engagées dans des démarches comparables reposant en grande partie sur des certifications de type ISO ou des systèmes équivalents.

En matière de méthodologie de conduite des opérations d'acquisition et de maintenance de matériels, il convient de se rapprocher dans toute la mesure du possible des meilleures pratiques civiles en vigueur dans chaque domaine, ce qui suppose des procédures adaptées à chaque type d'activités, validées avec le concours de ceux qui sont destinés à les mettre en pratique.

Dans la même logique, on évitera également la multiplication des procédures et textes normatifs spécifiques induisant des structures lourdes et des charges de travail génératrices de délais et de coûts supplémentaires.

Dans un souci d'économie, un effort important de simplification doit être engagé pour alléger les charges imposées dans certains cas à des industriels sous-traitants (en particulier les PME/PMI), qui ne sont pas dimensionnés pour répondre à des exigences plus contraignantes que celles correspondant aux « bonnes pratiques » dans leur secteur d'activité.

### **Méthodes de travail – Référentiels documentaires et systèmes d'information**

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication va entraîner des changements profonds dans les méthodes de travail, les métiers et les organisations.

Les réseaux informatiques sont en train de tisser de multiples connexions interactives, dans la société en général comme au sein des administrations publiques, Cette réalité nouvelle doit être prise en compte dans nos réflexions, de façon à en tirer tout le profit possible dans nos démarches de progrès. Il convient de gérer harmonieusement et de façon pragmatique le développement et le fonctionnement de ces réseaux qui constituent en particulier un moyen privilégié pour diffuser l'information et faire

connaître les démarches de progrès, de façon à susciter la participation et l'adhésion de tous les acteurs concernés.

**Il convient également de saisir cette opportunité pour repenser nos référentiels documentaires, dont la validité, la cohérence et la diffusion sont aujourd'hui difficilement assurées par des moyens traditionnels.**

**Les textes nouveaux doivent non seulement être facilement compréhensibles et accessibles (des tests préalables auprès des utilisateurs sont nécessaires), mais aussi répondre aux exigences de rédaction, de vérification et de traçabilité requises par les normes qualité.**

**L'objectif fixé est de mettre en place par grands domaines (juridique, financier, organisation, armement...) des référentiels documentaires tenus à jour, facilement accessibles et consultables par des moyens informatiques.**

Avec le développement de ces réseaux et la multiplication des échanges, se pose le problème majeur de la sécurité des systèmes d'information. Dans ce domaine, une démarche qualité rigoureuse s'impose, adaptée à cette problématique, répondant aux objectifs de sécurité fixés par ailleurs, et placée sous le contrôle du directeur des SIC.

## Glossaire

---

### Assurance de la qualité

L'assurance de la qualité vise à donner confiance au client. Il s'agit de donner la preuve que tout a été mis en place pour atteindre les objectifs qualité fixés. Des dispositions sont prises pour prouver que l'entreprise maîtrise la qualité avec son système qualité.

Attention ! L'assurance de la qualité ne signifie pas que les produits ou services sont bons, mais que l'organisme maîtrise ses dysfonctionnements et peut le prouver.

Les principes de l'assurance de la qualité peuvent être résumés par la "règle des 4 PR." :

- **préétablir** : formaliser par écrit les règles, les principes d'organisation, la bonne façon de faire le travail,
- **pratiquer** : pratiquer conformément à ce qui a été préétabli,
- **prouver** : être capable d'apporter la preuve écrite que l'on pratique comme on l'a préétabli ; cette preuve doit pouvoir être constatée par un tiers extérieur ; elle est le garant de la confiance,
- **progresser** : à partir des constats qui sont faits, il s'agit d'améliorer les règles et de faire évoluer en permanence le système qualité pour un progrès permanent.

Le **système qualité** est l'ensemble des ressources qui participent aux objectifs qualité de l'organisation. Il a pour finalité première la satisfaction des clients et utilisateurs des produits et services de l'organisation. Il est composé de l'ensemble de la structure organisationnelle, des responsabilités, des procédures, des procédés et des ressources pour mettre en œuvre le management de la qualité.

### Bénéficiaire

Ce terme est utilisé de façon générique pour désigner les personnes ou entités en relation directe ou indirecte avec les services publics, qu'on les appelle citoyens, usagers, entreprises, collectivités, commanditaires, donneurs d'ordre, véritables clients... Il s'agit d'un terme très ouvert, qui englobe très largement les personnes ou entités "touchées" par les prestations des administrations. Il faut toutefois noter que dans le cadre d'une démarche d'engagements, les bénéficiaires doivent en général être précisément ciblés : on s'engage pour un certain type de bénéficiaire et pour une prestation clairement identifiée.

### Certification de système qualité

La certification de système qualité apporte la preuve qu'un système a été mis en place conformément à une des normes de la série ISO 9000 et que ce système qualité fonctionne comme prévu. Le certificat est donné par un organisme certificateur<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> - En France, les organismes certificateurs accrédités par le COFRAC (Comité français d'accréditation) sont à ce jour au nombre d'une dizaine environ.

Cette certification ne doit pas être confondue avec la certification (labelisation) de produit ou de service : elle n'est qu'une garantie de moyen qui porte sur la façon dont sont faits les produits et services (le processus).

Enfin, une organisation peut être en assurance de la qualité sans pour autant juger utile de se faire certifier.

Les avantages de la certification sont surtout commerciaux : c'est un atout concurrentiel, parfois même indispensable dans une position de sous-traitance. Il s'agit également d'un défi pour les personnels, d'un objectif mobilisateur en terme de management. Enfin la certification permet de capitaliser davantage les savoir-faire d'une organisation.

## **Charte de l'accueil**

C'est un document qui formule une promesse explicite au bénéficiaire sur ce qu'il est en droit d'attendre de l'accueil : par exemple affichage des horaires, des services rendus (conseil, information, vente...), des compétences des agents d'accueil... Les Chartes de l'accueil sont une première forme d'engagements. Mais la démarche proposée ici doit permettre d'élaborer des engagements sur toutes les prestations d'une administration, et pas seulement sur l'accueil.

## **Charte Client**

Pour certains organismes dont France Télécom, il s'agit d'un document interne récapitulatif et affichant l'ensemble des engagements pris. En communication externe, France Télécom utilise le terme d'engagements pour les clients.

## **Garantie de service**

Il s'agit d'engagements assortis d'une contrepartie. Cette contrepartie peut être financière ("si l'engagement n'est pas tenu, nous vous remboursons 150 F") ou non (dans ce cas il peut s'agir de mois d'abonnement gratuit, de la réparation par tous les moyens du préjudice subi...). C'est la contrepartie qui fait passer de la simple notion d'engagement à celle de garantie de service. Les engagements pris par EDF GDF Services font partie de cette catégorie. De façon plus générale les démarches "satisfait ou remboursé" relèvent de cette logique.

## **Indicateur qualité**

Un indicateur qualité est une appréciation périodique, généralement quantifiée, d'une composante du système qualité. Il est recommandé de l'exprimer sous forme d'écart par rapport aux objectifs qualité ou exigences.

Les indicateurs peuvent porter sur :

- la satisfaction des clients,
- la conformité des produits et des services à des références,
- le bon fonctionnement des processus.

## Processus

Un processus est un enchaînement d'actions dans le temps, une conjonction d'activités réalisées avec des moyens et selon des règles en vue d'un résultat. Un processus se définit par sa finalité, dans son environnement. Il est commode de désigner un processus en indiquant ce qui est fourni à un bénéficiaire : *fournir...à...*

Un processus n'est pas une procédure. Les procédures sont des descriptions de tâches concourant au bon fonctionnement d'un processus.

## Qualité

La qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'assujettis...

Pour les administrations, la qualité est issue de nécessaires arbitrages entre les attentes des bénéficiaires, parfois multiples, les politiques publiques, la stratégie et les missions du service. Ces compromis prennent encore en compte les moyens mobilisables par le service.

## Standards ou niveaux de service

Pour une prestation donnée, il s'agit de la définition du service voulu en termes :

- de service de référence (niveau de performance),
- de niveau d'exigence,
- et éventuellement de seuil au-delà ou en-deça duquel la prestation est inacceptable.

Par exemple, un délai quantifié et mesurable précisé dans un engagement est un niveau de service : "vous serez livré en moins de 24 heures". Les niveaux de service sont en général assortis d'indicateurs significatifs du point de vue du bénéficiaire. Ils peuvent être communiqués en externe ou servir uniquement de référence interne pour progresser.

## Éléments de bibliographie

---

- « *Manager et mesurer la qualité de service : la méthode CYQ* »  
AVEROUS Bernard, AVEROUS Danièle  
INSEP Editions, 1998
- « *Les nouvelles clés de L'ISO 9000 et l'après certification* »  
BROET Jean-Christophe  
CELSE, 1999
- « *La qualité* »  
CRUCHANT Lucien  
PUF, 1999
- « *Petite histoire de la qualité* »  
CRUSILLEAU Martine, DRAGOMIR Radu, HALLAIS Bernard  
Editions de l'Industrie, 1993
- « *Du bon usage des mots de la qualité* »  
DEFOURNY Vincent, PETER Agnès  
INSEP Editions, 1996
- « *Le paradigme de la qualité* »  
GOGUE Jean-Marie  
1997
- « *L'assurance qualité : les normes ISO 9000 en pratique* »  
JAMBART Claude  
ECONOMICA, 1997
- « *Au-delà de la qualité* »  
MISPELBLOM Frederik  
SYROS, 1999
- « *Pour satisfaire nos clients: 12 leçons sur la qualité des services* »  
NOYE Didier  
INSEP Editions, 2000
- « *Les paradoxes de la qualité* », Orgogozo I., Éditions d'Organisations, 1987.
- « *Usagers ou clients ? Marketing et qualité dans les services publics* »,  
QUATREBARBES (de) B., Éditions d'Organisation, 1996.
- « *Le management de la qualité* »,  
SPALANZANI Alain, CHEVALLIER René, DOUTRE Elisabeth  
PUG, 1998
- « *Guide qualité à l'usage des PME-PMI* », diffusé par le ministère de l'économie, des

finances et de l'industrie – SQUALPI.

- **Références** liées à l'utilisation du cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) :  
« *Guide d'accompagnement de l'auto-évaluation* »,  
« *Documents de base pour mettre en œuvre une auto-évaluation* ».  
DIRE, 2001

## Contacts utiles

---

N O M	A D R E S S E	T E L E P H O N E	I N T E R N E T
Association française de normalisation	Tour Europe 92049 La Défense Cedex	01 42 91 55 55	www.afnor.fr
Délégation interministérielle à la réforme de l'État	74, rue de Varenne 75007 PARIS	01 72 75 58 45	www.fonction-publique.gouv.fr
European foundation for quality management	Avenue des pléiades, 15 1200 BRUSSELS (BELGIUM)	32 2 775 35 11	www.efqm.org
Institut européen d'administration publique	P.O. BOX 1229 NL – 62201 BE MAASTRICHT	31 433 2962 22	www.eipa.nl
Sous-direction de la qualité pour l'industrie et de la normalisation	64, allée de Bercy 75572 PARIS CEDEX 12	01 53 44 96 67 01 53 44 97 98	www.minefi.gouv.fr

### Sites à visiter

Electricité de France : [www.edf.fr](http://www.edf.fr)

Société nationale des chemins de fer français : [www.sncf.com](http://www.sncf.com)

Ratp : [www.ratp.fr](http://www.ratp.fr)

## Liste des services dont les expériences ont été citées

---

Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt des Landes

Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt de l'Oise

Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN)

Ministère de la Défense / Délégation Générale pour l'Armement (DGA)

Ministère de la Défense / Service des Essences de l'Armée (SEA)

Ministère de la Justice / Direction des Services Judiciaires



Ministère des Affaires Etrangères / Service Central d'Etat Civil (SCEC)  
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie / Direction de l'Action Régionale et de la Petite et Moyenne Entreprise (DARPMI)  
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie / Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP / MEEF)  
Direction départementale de l'Equipement du Rhône  
Ministère de l'Equipement / Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes (SETRA)

## Remerciements

---

Ce guide a été réalisé avec l'aide d'**Eric Alonso**, consultant à la société de conseil INSEP CONSULTING<sup>4</sup>.

Ont participé à sa mise au point et à sa validation :

**Denise Bintz** ministère de l'économie, des finances et de l'industrie,  
**Emmanuel Desclèves** ministère de la Défense,  
**Gérald Mattéi** ministère de la Défense,  
**Jean Storez**, ministère de l'équipement, des transports et du logement (DDE du Finistère),  
**Raphaël Cuvelier** INSEP CONSULTING,  
**Marie-Barbe Girard**, cabinet du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État,  
**Dominique Grange**, **Denis Delcour**, **Patrice Foin**, **Gilbert Santel**, **Pierre Séguin**,  
**Jean Thierrée**, délégation interministérielle à la réforme de l'État.

---

<sup>4</sup> INSEP CONSULTING  
18 bd Malesherbes 75008 Paris  
Tel 01 42 68 01 01