

**ETUDE REALISEE POUR LES BESOINS DE LA
41e REUNION DES DIRECTEURS GENERAUX
DE LA FONCTION PUBLIQUE DES ETATS
MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE**

**ETUDE COMMANDÉE PAR LA PRÉSIDENTE ITALIENNE SUR
L'UTILISATION DU CADRE D'AUTO-ÉVALUATION DES
FONCTIONS PUBLIQUES (CAF) DANS LES ADMINISTRATIONS
PUBLIQUES EUROPÉENNES
(Rome, décembre 2003)**

Novembre 2003

Responsables de l'étude: Dr Christian Engel et Seán Fitzpatrick



AVANT-PROPOS

Le paysage auquel les administrations européennes sont confrontées, est en constante évolution.

Les innovations dans le domaine des services publics vont dans le sens de la demande des utilisateurs, des citoyens et des entreprises : une exigence de qualité dans les services fournis, en échange des ressources accordées aux administrations publiques pour leur fonctionnement. Les citoyens et les entreprises réclament aussi des communications améliorées, une participation et une transparence accrue dans les processus de prises de décisions administratives, aux niveaux national et européen.

Les administrations publiques européennes doivent s'équiper d'instruments flexibles et innovateurs qui leur permettent de répondre, dans des brefs délais, à de telles demandes et de manière de plus en plus diversifiée.

En tout cas, le processus de modernisation et de réforme qui sera entrepris, doit être conçu et affronté conjointement, même si les points de départ diffèrent, parce que la direction se doit d'être commune, les voies compatibles et les outils homogènes.

Pour ces raisons, durant la Présidence italienne, l'attention s'est concentrée sur le Cadre d'Autoévaluation Commun (CAF), un instrument de la coopération européenne, conçu pour encourager l'amélioration des services, sous forme de prestations de plus en plus homogènes.

Au sein de la coopération informelle, cette étude, commandée par le Département de la Fonction Publique à l'EIPA (Institut Européen de la Fonction publique), a pour objectif d'analyser les expériences d'application du CAF au niveau européen et de déterminer les directives suivies dans les différents pays pour soutenir et promouvoir la diffusion du CAF.

En se basant sur cette analyse, l'objectif est d'élaborer progressivement un plan commun, adapté aussi aux pays adhérents et candidats, qui mette davantage en valeur les possibilités de comparaison entre les prestations des administrations publiques européennes et l'échange d'expériences.

Carlo D'Orta
Chef de service de la Fonction publique

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	3
Chapitre I : Correspondants nationaux et ressources nationales	5
I.1. Situation actuelle du CAF dans les Etats membres	5
I.2. Ressources affectées au CAF et modèle organisationnel appliqué	5
I.3. Activités et stratégies de promotion du CAF	6
I.4. Etat de la mise en œuvre du CAF	7
I.5. Evaluation des résultats	8
Chapitre II : Utilisation pratique du CAF.....	10
II.1. Principales caractéristiques des administrations	10
II.2. Utilisation du CAF : le contexte.....	11
II.3. Le processus d’auto-évaluation (la mise en œuvre du CAF)	13
II.4. Le suivi	15
II.5. Comparaison des performances (benchmarking)	16
Conclusions	18
Annexe A : Diffusion et promotion au niveau national - Les bonnes pratiques	20
Annexe B : Liste des correspondants nationaux	26
Annexe C : Liste des organisations qui ont pris part à l’étude (156)	26
Annexe D : Questionnaire sur le CAF pour les correspondants nationaux.....	26
Annexe E : Questionnaire sur le CAF pour les administrations.....	26
ADDENDUM.....	27

Chapitre I : Correspondants nationaux et ressources nationales

Un réseau de correspondants nationaux a été créé en vue de soutenir les administrations nationales dans l'utilisation du CAF et de les encourager à recourir à cet outil pour améliorer la qualité du service public. Cette partie de l'étude examine les mesures adoptées par les anciens et les nouveaux Etats membres et se focalise sur deux questions en particulier :

- a) *Existe-t-il un lien clair et précis entre l'importance des ressources (tant humaines que financières) engagées dans le CAF au niveau national et son utilisation effective ?*
- b) *Est-il possible d'identifier de bonnes pratiques pour la promotion du CAF et le soutien aux organisations ?*

I.1. Situation actuelle du CAF dans les Etats membres

Afin d'offrir un panorama de la situation du CAF dans les anciens et les nouveaux Etats membres, les pays ont été classés en cinq groupes reflétant chacun, de façon approximative, le soutien accordé au CAF au moment précis de l'enquête.

Niveau de soutien accordé au CAF

Niveau	Définition	Pays
Groupe 1 Niveau 0	Il n'y a aucun soutien officiel en faveur du CAF	CY - IRL - L - M - NL - RO - UK
Groupe 2 Niveau 1	L'utilisation du CAF est recommandée comme un outil (parmi d'autres)	CZ - DK - FIN - GR - PL - E - N - S
Groupe 3 Niveau 2	L'utilisation du CAF est recommandée et soutenue par des activités correspondantes	A - EST - D - H - I - P - SK - SLO
Groupe 4 Niveau 3	L'utilisation du CAF est recommandée ; celui-ci est présenté comme le principal outil d'amélioration de la qualité et est soutenu par des activités correspondantes	B
Groupe 5 Niveau 4	L'utilisation du CAF est obligatoire	

I.2. Ressources affectées au CAF et modèle organisationnel appliqué

En termes de ressources (humaines ou financières) affectées au CAF, les pays peuvent être répartis en trois groupes :

- le premier groupe, qui est aussi le plus grand, n'a affecté aucune ressource spécifique au CAF, ou seulement très peu (**CY, EST, FIN, IRL, L, M, NL, N, RO, SLO, E, UK**) ;
- le deuxième groupe de pays a affecté au CAF une quantité limitée de ressources spécifiques (**A, CZ, DK, GR, PL, P, S**) ;
- le troisième groupe de pays a affecté d'importantes ressources au CAF (**B, D, H, I, SK**).

La plupart des pays ont confié la diffusion et la promotion du CAF à une organisation spécifique – soit au ministère de la Fonction publique, soit à un organisme de l'administration centrale remplissant la même fonction sous ce ministère. L'**Allemagne**, par

exemple, a confié cette tâche à l'Université allemande des sciences administratives de Spire. Pour des raisons diverses, quelques pays n'ont pas encore assigné cette tâche à une institution (CZ, IRL, M, UK).

Par ailleurs, un grand nombre de pays ont adopté l'approche du partenariat (au niveau territorial ou organisationnel) pour assurer la diffusion et la promotion du CAF.

I.3. Activités et stratégies de promotion du CAF

Le tableau ci-dessous offre un aperçu des différents outils/activités et des pays qui les ont adoptés :

Outil ou activité	Pays
Conseil (à différentes organisations)	A ; B ; EST ; D ; I ; N
Etudes de cas	E
Projets basés sur le CAF	DK
Base de données / bonnes pratiques	A ; B ; D ; H ; SLO ; E
Apprentissage électronique	A ; D ; P
Outil d'application électronique	S
Outil d'évaluation électronique	A ; D ; S
Réseaux et partenariats	A ; B ; DK ; D ; I ; P ; SK ; E
Projets pilotes	CZ ; EST ; H ; I ; N ; P ; SK ; SLO
Publications (sauf prospectus)	B ; D
Conférences sur la qualité	EST ; H ; I ; N ; SK
Prix / Concours qualité	A ; B ; EST ; D ; I ; P
Questionnaires	P
Lignes directrices spécifiques	H ; P
Formation spéciale (développée pour le CAF)	A ; B ; DK ; EST ; PL ; SLO ; E
Conférences pour les utilisateurs	D ; H ; I
Fiches de travail	A ; D ; IRL ; P

On relève principalement trois catégories d'activités.

- Premièrement, les activités liées à l'apport d'informations sur le CAF même.
- Deuxièmement, les initiatives prises pour lancer concrètement l'utilisation du CAF. Deux d'entre elles se distinguent d'ailleurs par leur fréquence et leur impact :
 - * les projets pilotes, auxquels les nouveaux Etats membres recourent très souvent, et
 - * l'organisation de prix ou de concours qualité au niveau national.
- Enfin, une troisième catégorie d'activités visent à fournir un soutien concret aux administrations intéressées par le CAF, dans le but de faciliter son application de diverses façons.

I.4. Etat de la mise en œuvre du CAF

Sur la base des informations recueillies, qui révèlent un nombre d'utilisations beaucoup plus élevé (environ 500) que celles enregistrées dans la base de données de l'IEAP (environ 200), on distingue différents groupes de pays :

Groupe 1 (aucune utilisation)	L ; NL
Groupe 2 (1 à 5)	CZ ; F ; GR ; IRL ; M ; RO ; E ; UK
Groupe 3 (6 à 10)	P
Groupe 4 (11 à 25)	DK ; EST ; H ; PL ; SK ; SLO ; S
Groupe 5 (26 à 50)	A ; D ; FIN
Groupe 6 (plus de 50)	B ; I ; N

Souvent - mais pas forcément - on voit que l'utilisation répandue du CAF dans un pays est liée au plus large soutien accordé à cet outil par le pays en question.

Même si le CAF présente un intérêt dans certains types d'organisations, à un niveau d'administration ou dans un secteur d'activité particulier, la situation varie d'un pays à l'autre. Rien ne permet d'affirmer que l'intérêt pour le CAF en général est plus marqué à un niveau d'administration ou dans un secteur d'activité spécifique.

I.5. Evaluation des résultats

Les conclusions que l'on peut tirer à l'heure actuelle sont les suivantes :

1. Dans l'ensemble, les exemples d'utilisation « spontanée » du CAF sont rares. Les résultats démontrent l'intérêt d'une promotion active et d'un soutien en faveur du CAF, et soulignent ainsi l'importance du rôle des correspondants CAF.
2. Il existe un lien évident entre l'étendue du soutien accordé au CAF dans les divers pays et le nombre d'initiatives prises pour promouvoir et soutenir le CAF d'une part, et l'utilisation réelle qui en est faite d'autre part. Il faut au moins pouvoir compter sur un soutien de niveau 3 (voir I.1.) pour lancer le CAF. Se borner à simplement recommander son utilisation ne motivera généralement pas les administrations à l'utiliser.
3. L'approche choisie pour la promotion du CAF a généralement été de type ascendant. Les pays qui ont le mieux réussi ont généralement cherché à construire des réseaux d'utilisateurs du CAF et à convaincre d'autres administrations de l'utilité du CAF par des exemples frappants et en ayant recours à des « agents CAF ». Les projets pilotes se sont révélés être un exercice très utile. Idéalement, ceci pourrait conduire à un « mouvement ascendant » d'utilisateurs du CAF. Inversement, on peut affirmer que le succès d'un outil comme le CAF ne pourra être assuré que par la persuasion, l'assistance et l'exemple des premiers utilisateurs - en aucun cas par la pression ou même la contrainte.
4. Une minorité de pays a eu recours à une approche proposée par le CAF lui-même, à savoir l'approche de type PEVA. Par contre, la plupart des pays se sont lancés dans une série d'initiatives qui n'étaient pas vraiment liées à une approche claire et rationnelle, à une phase de mesure et d'évaluation et à une phase de révision. Une approche rationnelle aurait aidé de nombreux pays à trouver le bon moyen de promouvoir le CAF.
5. Une réflexion critique sur l'organisation de prix ou de concours qualité semble justifiée. Les résultats démontrent clairement que cette approche a eu une influence positive sur le nombre d'administrations qui ont utilisé le CAF. Toutefois, nous ne possédons que peu d'éléments permettant d'affirmer que ces processus et manifestations ont induit une utilisation plus large du CAF indépendamment de l'attribution de prix qualité. Ceci nous amène à nous demander si chacune des administrations qui ont utilisé le CAF dans le contexte d'un prix qualité au niveau national a effectivement fait preuve d'un intérêt réel pour l'outil et pour un processus systématique d'amélioration, ou si elle a utilisé le CAF dans le seul but de participer à un concours qui lui permettrait de remporter un prix.
6. Dans l'ensemble, les différences entre les Etats membres actuels et futurs quant à la promotion du CAF et à la compréhension de l'outil ne sont pas nombreuses mais s'avèrent intéressantes. En règle générale, les futurs Etats membres ont organisé des projets pilotes pour étudier la pertinence du CAF, élaborer un savoir et susciter l'intérêt. En deuxième lieu, ils parlent généralement de « mise en œuvre » du CAF (dans différentes organisations), alors que ce terme est plus rarement utilisé dans les Etats membres actuels. Les futurs Etats membres ont donc tendance à chercher des moyens pratiques d'améliorer la « qualité » d'une façon directe et normalisée, alors que les Etats

membres actuels semblent partager l'opinion qu'il faut laisser à chaque organisation la latitude de trouver sa propre voie.

7. D'après les nombreux témoignages recueillis, il apparaît que, pour un très grand nombre de pays – sinon la majorité –, une adaptation du CAF au contexte national s'est avérée nécessaire pour lancer cette auto-évaluation (par ex. adapter le langage utilisé, développer un ensemble d'indicateurs types, une version encore plus simple du CAF ou des lignes directrices spécifiques pour certains types d'administration). Il semble qu'un outil créé pour être utilisé dans tous les types d'administration publique en Europe ait ses propres limites. Si l'on poursuit la réflexion dans cette voie, le phénomène d'une « traduction » ou d'une « adaptation » nationale du CAF pourrait contribuer à encourager les administrations à utiliser l'outil de façon adéquate et à en comprendre les objectifs – au risque d'affaiblir la base commune du CAF et donc, potentiellement, de réduire les incitants ou les possibilités de comparaison des performances (benchmarking). Cet aspect mérite selon nous d'être examiné.
8. Enfin, nous pouvons dégager un certain nombre de bonnes pratiques mises en place par certains ou par un groupe de pays afin de diffuser et de promouvoir l'utilisation du CAF. Parmi les plus pertinentes, relevons l'organisation à grande échelle de conférences nationales sur la qualité, l'organisation de concours qualité, l'organisation de conférences et de réseaux pour les utilisateurs ainsi que la mise sur pied d'un ensemble de partenariats judicieusement choisis. Malgré quelques réserves (voir point n° 7), nous voudrions y ajouter les initiatives d'adaptation du CAF aux exigences nationales, voire sectorielles.

Chapitre II : Utilisation pratique du CAF

Ce chapitre repose sur les informations contenues dans les 156 questionnaires qui ont été renvoyés à l'IEAP par un certain nombre d'organisations établies dans 18 pays :

- 106 provenant de la base de données de l'IEAP sur le CAF (taux de réponse de 53 %)
- 50 par l'intermédiaire des correspondants nationaux (1/3 du nombre total).

II.1. Principales caractéristiques des administrations

Pays d'origine

		Réponses reçues		Total
		Base de données de l'IEAP	Par l'intermédiaire des correspondants nationaux	
UNION EUROPEENNE	10			
Autriche		20		20
Belgique		27	18	45
Allemagne		18	3	21
France		1		1
Finlande		1		1
Italie		19		19
Portugal		2	4	6
Grèce		-	4	4
Irlande		-	1	1
Espagne		-	3	3
PAYS CANDIDATS ET NORVEGE	8			
République tchèque		2		2
Estonie		6	2	8
Slovénie		10		10
Hongrie		-	3	3
Slovaquie		-	9	9
Norvège		-	1	1
Roumanie		-	1	1
Malte		-	1	1
TOTAL		106	50	156

Niveau d'administration

45	29 %	Administration centrale (nationale, fédérale)
12	8 %	(Pour les pays dotés d'une structure fédérale) Administration d'Etats fédérés
25	16 %	Administration régionale
60	38 %	Administration locale
14	9 %	Autre

Type d'administration

32	21 %	Ministère gouvernemental (gouvernement central ou régional)
17	11 %	Agence nationale/Service national
3	2 %	Entreprise publique ou d'Etat
55	35 %	Institution locale ou régionale autonome (administration « décentralisée »)
37	24 %	Administration d'Etat/fédérale ou régionale d'Etat au niveau régional ou local
12	8 %	Autre

Secteur d'activité

2	1 %	Justice pénale et droit pénal
6	4 %	Douanes, impôts et finances
14	9 %	Enseignement et recherche
7	4 %	Secteur de la santé
6	4 %	Police et sécurité
2	1 %	Travaux publics et services d'utilité publique
22	14 %	Services sociaux et sécurité sociale
2	1 %	Transport et infrastructure
43	28 %	Administration locale (communes, districts, provinces)
14	9 %	Politique générale et surveillance / coordination
38	24 %	Autre

Taille de l'organisation (nombre d'effectifs) :

3	2 %	< 10
22	14 %	10-50
25	16 %	51-100
36	23 %	101-250
40	26 %	251-1000
24	15 %	1001-5000
6	4 %	> 5000

II.2. Utilisation du CAF : le contexte

Dans les rubriques suivantes, nous avons choisi de ne pas analyser en détail les réponses à chaque question, mais plutôt de rechercher des constantes et des différences significatives.

Si la majorité des administrations interrogées a utilisé « l'ancien CAF », l'utilisation du CAF 2002 est de plus en plus répandue. Plus le temps passe, plus on peut raisonnablement supposer que cette version sera utilisée pour une seconde auto-évaluation ou pour une évaluation ultérieure, l'intervalle le plus vraisemblable étant une période de deux ans. Le changement et la restructuration organisationnels ou l'introduction de nouveaux systèmes semblent très souvent avoir été des moteurs pour l'utilisation du CAF, mais la très grande majorité des organisations l'ont utilisé dans un contexte opérationnel normal. Dans plus de la moitié des cas, le CAF a constitué la première expérience comme outil de management

par la qualité ou d'amélioration de la qualité et, dans les faits, la première occasion de former une unité, une équipe ou un groupe « qualité » spécifique. Il est intéressant de noter que, dans un certain nombre de cas, les organisations qui avaient eu recours à d'autres outils qualité en avaient essayé plusieurs. Il serait utile d'approfondir les raisons pour lesquelles elles ont adopté le modèle CAF après avoir utilisé l'ISO 9000, les cercles de qualité, l'EFQM et/ou le tableau de bord prospectif (balanced scorecard). On s'accorde à penser que le CAF est un modèle « de démarrage » que les organisations peuvent utiliser jusqu'au moment où leurs procédures de gestion de la qualité deviennent trop compliquées et nécessitent des modèles plus élaborés, permettant une analyse plus fine. Il se pourrait que les autres modèles se soient révélés trop complexes, trop coûteux et/ou trop longs à appliquer. Dans certains cas cependant, on pense que des organisations du secteur public déjà familiarisées avec d'autres instruments de management par la qualité ont employé le CAF pour prouver sa facilité d'utilisation à d'autres organisations de leur pays.

Les justifications du recours au CAF sont nombreuses et variées mais, dans la majorité des cas, il a été utilisé pour identifier les points forts et les domaines à améliorer, comme une espèce de « bilan de santé » rapide de l'administration, comme un apport à des activités d'amélioration en cours, afin de sensibiliser le personnel aux questions de qualité et de promouvoir un échange de vues au sein de l'organisation. Dans 39 cas, la participation à une conférence nationale sur la qualité a été mentionnée comme une raison (très) pertinente, mais c'était en plus des autres raisons principales citées ci-dessus. A ce propos toutefois, la question se pose de savoir quelle était vraiment la volonté de changement au sein des organisations qui ont utilisé le CAF pour pouvoir participer à une conférence sur la qualité. Il conviendrait d'étudier les possibilités de relier au mieux, à l'avenir, le CAF et les conférences nationales sur la qualité. Les critères de qualification pourraient peut-être inclure la preuve qu'une action positive a été entreprise en conséquence de l'utilisation du CAF. Il faudrait tout au moins manifester une volonté de changement.

Dans une très large majorité des cas, la décision d'utiliser le CAF avait été prise par la direction ou par l'équipe de direction. C'est l'approche recommandée si l'on doit s'assurer du soutien de la direction pour le suivi de l'auto-évaluation. D'anciennes analyses révèlent que si la direction est enthousiaste et qu'elle dirige activement le processus, le plan d'action résultant de l'exercice a d'autant plus de chances d'être correctement mis en œuvre. Il est visiblement nécessaire d'inspirer une vision commune capable de transmettre l'importance du processus d'auto-évaluation à l'organisation dans son ensemble, à son personnel et au public concerné. Partager une vision du futur représente un des éléments clés à la base du changement. Quand des personnes participent à la constitution et à l'utilisation des connaissances, différents groupes peuvent alors agir collectivement en s'appuyant sur des décisions avisées. Dans ce contexte, un des grands avantages est la formation d'une coalition de parties intéressées, bien informées et prêtes à provoquer et à soutenir le changement afin d'améliorer la fourniture de services et d'offrir le soutien nécessaire. Toutefois, cette évolution est très improbable en l'absence d'un soutien important de la part de la direction.

En examinant le contexte dans lequel la décision d'utiliser le CAF a été prise, nous avons étudié les réponses données sous cette rubrique à la lumière des réponses données aux questions suivantes. Nous en avons conclu qu'il n'existait pas de corrélation visible entre le contexte dans lequel avait été prise la décision de recourir au CAF et l'utilisation effective et le suivi du CAF. On note toutefois une exception : certaines organisations qui ont utilisé

le CAF pour pouvoir participer à une conférence sur la qualité n'envisagent pas d'y recourir à nouveau.

La taille de l'organisation et le domaine d'activité ne semblent pas non plus entrer en ligne de compte, du moins en termes d'obstacles rencontrés et de bénéfices. Par ailleurs, bon nombre des réponses reçues émanaient d'organisations se décrivant elles-mêmes comme des « administrations locales » ; cela n'a rien de surprenant lorsqu'on sait combien les organisations de ce type sont nombreuses en Europe. Etant donné leur nombre plus restreint, les administrations centrales en Europe ont été proportionnellement plus nombreuses à utiliser le CAF. Cela s'explique peut être par le fait que la plupart des correspondants nationaux pour le CAF sont issus de l'administration centrale.

II.3. Le processus d'auto-évaluation (la mise en œuvre du CAF)

Force est de constater que seulement 92 organisations ont informé l'ensemble de leur personnel du lancement de l'exercice CAF. A notre avis, cette information devrait toujours être communiquée à l'ensemble du personnel, preuve de la confiance qui est faite à celui-ci. Ce manque de confiance manifesté à l'ensemble du personnel rejillira négativement sur la confiance au sein même du groupe d'auto-évaluation. Sans confiance et respect mutuels, la réussite de tout exercice d'auto-évaluation ne peut qu'être fortement compromise.

En ce qui concerne le nombre de participants au groupe d'évaluation, il oscille entre cinq et dix membres dans la moitié des cas. Des études empiriques ont démontré que ce sont les groupes qui comprennent entre sept et quinze participants qui fonctionnent le mieux. Il est encourageant de constater que la grande majorité des groupes se rangeaient dans cette catégorie. Il est difficile d'imaginer comment certains, parmi les grands groupes mentionnés, ont pu fonctionner en utilisant les lignes directrices existantes. Ceci dit, il pourrait y avoir une bonne raison d'impliquer autant de personnes que possible, à savoir que l'on bénéficie ainsi d'une large assise pour la mise en œuvre d'un plan d'action résultant de l'auto-évaluation. La question mériterait d'être analysée et discutée de façon plus approfondie, éventuellement en vue de nouvelles lignes directrices sur la façon d'impliquer un maximum de membres du personnel dans le processus. Pourrait-on créer des groupes spéciaux comprenant entre sept et quinze personnes pour analyser et évaluer chaque critère ou même chaque sous-critère ? Ou encore, pourrait-on demander à tous les membres du personnel de réaliser individuellement une évaluation qui serait prise en compte par un groupe d'évaluation ?

Dans plus de la moitié des réponses, le pourcentage de membres du personnel qui ont participé à un groupe d'auto-évaluation était inférieur à 10 %. Dans un seul cas, tout le personnel avait été impliqué. Il est difficile de savoir quel devrait être le niveau de participation optimal et nous n'avons aucun moyen de savoir quelles organisations ont le mieux réalisé l'auto-évaluation. Dans ce contexte, le meilleur travail n'est pas celui qui a été réalisé à l'échelle la plus grande ou le plus rapidement ou encore de la façon la plus détaillée. Pour nous, le véritable indicateur de performance dans la réussite de l'application du CAF devrait être la mise en œuvre réussie d'un plan d'action destiné à remédier aux lacunes identifiées.

En ce qui concerne le type ou le niveau des membres du personnel participant aux groupes d'auto-évaluation, on remarque que les cadres supérieurs et les cadres moyens sont généralement bien représentés tandis que le personnel administratif est moins bien représenté. Si les jeunes employés sont peut-être moins bien au courant de l'organisation dans son ensemble, il est un fait que les sphères supérieures n'ont pas le monopole des idées. En outre, chacun des membres d'une organisation a des intérêts dans cette organisation. Il y aurait peut-être lieu d'améliorer les lignes directrices en ce qui concerne la façon de sélectionner les membres du groupe d'auto-évaluation. Le groupe idéal devrait être équilibré du point de vue du niveau, de l'âge, du genre, de l'expertise et du domaine d'activité au sein de l'organisation.

Une centaine d'utilisateurs ont eu recours à l'assistance d'experts de tous bords, en majorité des consultants externes, pour la préparation du CAF et pour sa mise en œuvre. Au stade préparatoire, beaucoup ont estimé utile de recevoir des explications concernant le CAF et une documentation appropriée. Il faut souligner que pratiquement la moitié de ceux qui considéraient les études de cas comme des supports utiles n'ont pas pu disposer d'un tel matériel. Pour ceux qui n'ont pas eu recours à l'assistance d'experts externes, il semble, d'après les réponses reçues, que plus de la moitié sont satisfaits d'avoir pris la décision de se débrouiller seuls. Quarante et une organisations, toutefois, ont déclaré qu'il aurait été préférable de recourir à ce type d'assistance pendant l'auto-évaluation. On notera avec intérêt que plusieurs organisations qui avaient lancé la phase préparatoire sans assistance ont fait appel à une aide extérieure pour l'auto-évaluation proprement dite.

Le temps consacré à l'ensemble du processus varie considérablement, allant d'une journée à huit mois. Dans certains cas, l'évaluation, bien qu'elle ait été réalisée en quelques jours, a été étalée sur des périodes aussi longues qu'une année. Toutefois, la plupart des évaluations ont été réalisées en une à deux semaines. En l'absence d'informations complémentaires, il est difficile de dire quelle est la meilleure formule. Intuitivement, il semblerait plus productif et moins perturbant de réaliser l'ensemble du processus en l'espace d'une semaine mais il se pourrait aussi que l'étalement du processus sur une plus longue période donne de meilleurs résultats dans l'application du CAF et aboutisse à l'élaboration d'un plan d'action adéquat.

La plupart des groupes expliquent qu'ils ont engagé d'intenses discussions au sein du groupe jusqu'à ce qu'ils parviennent à un consensus. Les bénéfiques du processus les plus appréciés sont que le partage de l'information s'est avéré important, que le personnel a commencé à mieux comprendre l'organisation et à prendre conscience des questions et des problèmes organisationnels. Cette perception a peut-être été influencée par les intenses discussions qui se sont déroulées au sein de très nombreux groupes.

En ce qui concerne les obstacles, ce sont surtout les difficultés liées au CAF lui-même, à savoir la compréhension des critères, du langage et du système de notation, qui ont été les plus fréquemment citées. Mener de front la mise en œuvre du CAF et la réalisation des tâches habituelles a également posé problème. Le manque d'expérience en matière d'échange de vues et d'informations a constitué un autre obstacle de taille pour la réussite de l'auto-évaluation. A notre avis, si le CAF en lui-même est toujours susceptible d'être amélioré, une formation adéquate reste la façon la plus efficace de surmonter les difficultés

qu'il engendre. Etant donné que la fonction la plus importante du CAF est l'identification des domaines à améliorer en fonction des différents critères, la notation devrait être considérée comme secondaire par rapport à cet objectif. Les difficultés soulevées par l'échange de vues et d'informations diminueront dans la mesure où le personnel se familiarisera avec la gestion participative qui, à notre avis, est une condition indispensable au succès de toute auto-évaluation.

Il est évident que l'on entreprend une auto-évaluation CAF dans le but d'en retirer quelque chose. Il est rassurant de constater, d'après les réponses reçues, que les bénéfices concernent aussi bien l'organisation que le personnel. Le bénéfice le plus important et le plus souvent cité est l'identification claire des points forts et des domaines à améliorer dans l'organisation. L'identification de ces domaines a débouché sur une série de mesures importantes qui devront être prises. En ce qui concerne les personnes, l'évaluation fait apparaître que le CAF a permis de mieux prendre conscience des questions et des problèmes organisationnels, de mieux comprendre l'organisation et de mieux saisir l'importance d'une bonne communication et du partage de l'information. Il a donné le jour, dans de nombreux cas, à de nouvelles idées et à de nouveaux modes de réflexion. L'identification des problèmes de communication et d'information a été perçue comme un bénéfice dans plus de cinquante organisations.

II.4. Le suivi

Comme nous l'avons déjà signalé dans nos commentaires de la section II. 3., il est décevant de constater que seulement 90 organisations ont informé l'ensemble de leur personnel des résultats de l'exercice CAF. Nous rappelons une fois encore que selon nous, cette information devrait toujours être communiquée à l'ensemble du personnel, pour les raisons déjà évoquées.

Les principales actions positives qui ont été relevées sont les suivantes : une contribution à des activités/actions d'amélioration en cours ; une contribution au processus de planification stratégique de l'organisation ; certaines activités d'amélioration isolées (mais pas de plan d'action global) ; et un plan d'action global indiquant la voie à suivre et les mesures à prendre, qui sera effectivement mis en œuvre.

Etant donné que 29 organisations seulement ont déclaré avoir développé un plan d'action global indiquant la voie à suivre et les mesures à prendre, qui sera effectivement mis en œuvre, on pourrait dire qu'elles sont les seules à avoir pleinement mis en œuvre le CAF. Toutefois, toute action d'amélioration résultant de l'utilisation du CAF pourrait également être considérée comme positive. Il n'est signalé nulle part que l'utilisation du CAF ait eu une quelconque portée négative pour l'organisation ou pour les personnes impliquées.

La grande majorité des utilisateurs déclarent avoir l'intention d'utiliser à nouveau le CAF. Seules 19 organisations (12%-13%) disent qu'elles n'envisagent pas de l'utiliser à nouveau. Dans ce contexte, il serait indiqué d'inciter ces organisations à revoir leur position. Etant donné que l'utilisation du CAF se répand et que celui-ci est de mieux en mieux connu du public et des responsables politiques, il semble qu'à l'avenir, les organisations seront

appelées à mettre en œuvre une forme d'auto-évaluation pour améliorer la qualité de l'administration publique – et le CAF est l'instrument adéquat.

La plupart des organisations qui projettent d'utiliser à nouveau le CAF le feront annuellement ou tous les deux ans. Alors qu'une périodicité annuelle correspondrait bien aux autres cycles de l'administration publique (estimations, budget, évaluation des performances, etc.), il nous semble qu'il faudrait prévoir un certain temps pour la mise en œuvre du plan d'action résultant de la première utilisation du CAF. Les résultats de la première mise en œuvre pourraient alors être analysés lors des applications suivantes. A cet effet, un cycle de deux ans serait plus efficace.

Il est clair que les organisations ont tiré un certain nombre de leçons de leur première utilisation du CAF. Manifestement, il existe une forte demande d'assistance pour l'auto-évaluation, en termes de supports méthodologiques et de matériel supplémentaires. Toutefois, en ce qui concerne les changements que l'organisation apporterait dans la façon de conduire l'auto-évaluation, la plupart des réponses indiquaient que l'amélioration était possible de l'intérieur.

La plupart des organisations insistent sur une meilleure communication. Pour l'utilisation ultérieure du CAF, l'amélioration la plus fréquemment recherchée porte sur la préparation et les explications, que l'on souhaiterait plus importantes (ou de meilleure qualité). Un nombre important d'organisations ont l'intention de s'assurer que d'autres priorités et activités n'entraveront pas le processus. Le temps a été mentionné par 35 % des organisations comme un facteur problématique. Elles ont l'intention de prévoir plus de temps pour les discussions au sein de l'équipe d'auto-évaluation. Beaucoup d'entre elles projettent d'impliquer davantage les travailleurs, la direction et d'autres personnes-clés. Elles envisagent également d'apporter les modifications suivantes lors d'une future utilisation du CAF : davantage d'assistance externe (ou une meilleure assistance), un meilleur choix du moment pour réaliser l'auto-évaluation, une composition différente de l'équipe d'auto-évaluation, une meilleure clarification des raisons pour lesquelles on entreprend l'auto-évaluation et davantage de temps consacré à convaincre les gens/collègues des objectifs.

Etant donné que ces intentions sont le résultat des enseignements tirés de la première – et parfois de la seconde – utilisation du CAF, tout nouvel utilisateur gagnerait à essayer de s'inspirer de l'expérience des autres et de la façon dont les utilisateurs précédents entendent procéder lors d'une nouvelle application du CAF.

II.5. Comparaison des performances (benchmarking)

Environ un tiers des organisations qui ont répondu au questionnaire ont déclaré qu'elles participaient à un projet de benchmarking. Ce taux de participation est relativement bien réparti dans différents pays - avec un pic en Allemagne, où presque la moitié des organisations ont répondu affirmativement.

Quant aux raisons de s'engager dans un benchmarking, la majorité a déclaré le faire pour apprendre des autres ou, en d'autres termes, pour se livrer à un simple échange d'expériences. Certaines organisations étaient fières de présenter à d'autres leur propre système de gestion intégrée (planification opérationnelle et stratégique) et espéraient trouver dans d'autres institutions de bonnes pratiques qui leur permettraient d'améliorer leur propre fonctionnement. D'autres souhaitaient comparer leur niveau d'efficacité avec des organisations proposant des services similaires dans d'autres Etats membres. La comparaison des performances a été mentionnée par de nombreux participants. Une autre raison avancée a été d'opposer le benchmarking à d'autres systèmes portant sur l'évaluation des services. Une organisation a cherché à utiliser le benchmarking comme une aide pour améliorer son site Internet, tandis qu'une autre souhaitait échanger des expériences en matière d'audit interne.

Fait intéressant – mais non surprenant étant donné la barrière des langues - plus de la moitié des projets de benchmarking ont été menés avec d'autres administrations du même pays.

En ce qui concerne les bénéfices attendus du benchmarking, la réponse qui revient le plus fréquemment est l'identification de bonnes pratiques qui pourraient être reprises. Autrement dit, l'organisation était à la recherche de nouveaux moyens d'amélioration ou de nouvelles approches. De nombreuses organisations ont d'ailleurs donné les trois réponses.

Les principaux obstacles au benchmarking qui ont été identifiés sont : le trop grand nombre d'autres priorités, le manque de temps et le manque de ressources humaines et financières. Par ailleurs, la difficulté d'identifier des partenaires adéquats constitue un autre obstacle important.

Enfin, il est de bon augure de constater que presque toutes les organisations interrogées (93 %) se disent prêtes à réfléchir si elles étaient contactées par une autre organisation souhaitant mener un projet de benchmarking et avançant une proposition concrète.

Conclusions

Comme nous l'avons précisé au début, l'objet de cette étude était :

1. d'aider à développer une meilleure compréhension des conditions dans lesquelles le CAF peut être un outil utile pour l'analyse et l'amélioration des administrations publiques, y compris les questions liées au type d'administrations pour lesquelles le CAF a été le plus utile et les questions liées au processus d'auto-évaluation en tant que tel ;
2. d'identifier le rôle des agences nationales dans la promotion du CAF et de formuler des lignes directrices pour la promotion du CAF dans les nouveaux Etats membres.

En outre, elle visait également à obtenir des informations susceptibles d'être utilisées pour le lancement de projets de benchmarking entre les administrations européennes ayant utilisé le CAF.

Les résultats de l'étude sont décrits en détail dans les sections précédentes. A notre avis, ils rencontrent parfaitement les objectifs. Etant donné que cette étude est également destinée à être utilisée lors de la manifestation sur le CAF qui se déroulera à Rome les 17 et 18 novembre 2003, il convient de considérer les résultats avec attention mais sans tirer de conclusion hâtive. Ceci étant dit, nous croyons que l'on peut d'ores et déjà tirer certaines conclusions.

Etant donné le nombre total d'organisations du secteur public que comptent tous les Etats membres et les pays candidats, on peut dire que le potentiel d'auto-évaluation par le biais du CAF n'a comparativement pas été beaucoup utilisé pour aider lesdites organisations à identifier leurs points forts et leurs points faibles, à réfléchir sur leur rendement et à identifier des changements prioritaires. Le CAF est un puissant outil d'analyse des choix organisationnels qui ont une influence déterminante sur l'efficacité de l'organisation.

Les objectifs du CAF sont donc doubles : développer, au sein d'une organisation, la capacité d'entreprendre une auto-évaluation et donner un tableau complet des facteurs qui sous-tendent l'efficacité de cette organisation. Il est évident que l'efficacité de chaque organisation est influencée par des facteurs internes et externes. Ces facteurs, ou catalyseurs, interagissent d'une façon complexe et dynamique et il est donc difficile de les isoler à un moment donné. L'utilisation du CAF pendant une période relativement brève pourrait aider une organisation à se concentrer sur les domaines particuliers qu'elle devrait améliorer.

De nombreuses organisations du secteur public poursuivent plus ou moins les mêmes objectifs. Certaines travaillent dans des contextes très différents, certaines adoptent des approches et des stratégies différentes pour y parvenir. Le CAF fournit un outil de réflexion critique et d'analyse au sein du personnel. Cette démarche a pour effet d'améliorer la capacité d'auto-évaluation de l'organisation pour l'avenir et de donner de précieuses indications sur les performances actuelles. Elle offre également la possibilité de réaliser une comparaison des performances par rapport à d'autres organisations du secteur public. Le nombre de projets de benchmarking augmentera dans la mesure où le personnel aura de mieux en mieux intégré le langage et les concepts propres au CAF.

La nécessité d'être honnête dès le départ quant aux raisons d'utiliser le CAF semble une évidence. Il est également nécessaire de rester ouvert et flexible en ce qui concerne le temps imparti, les techniques et la présentation d'un rapport.

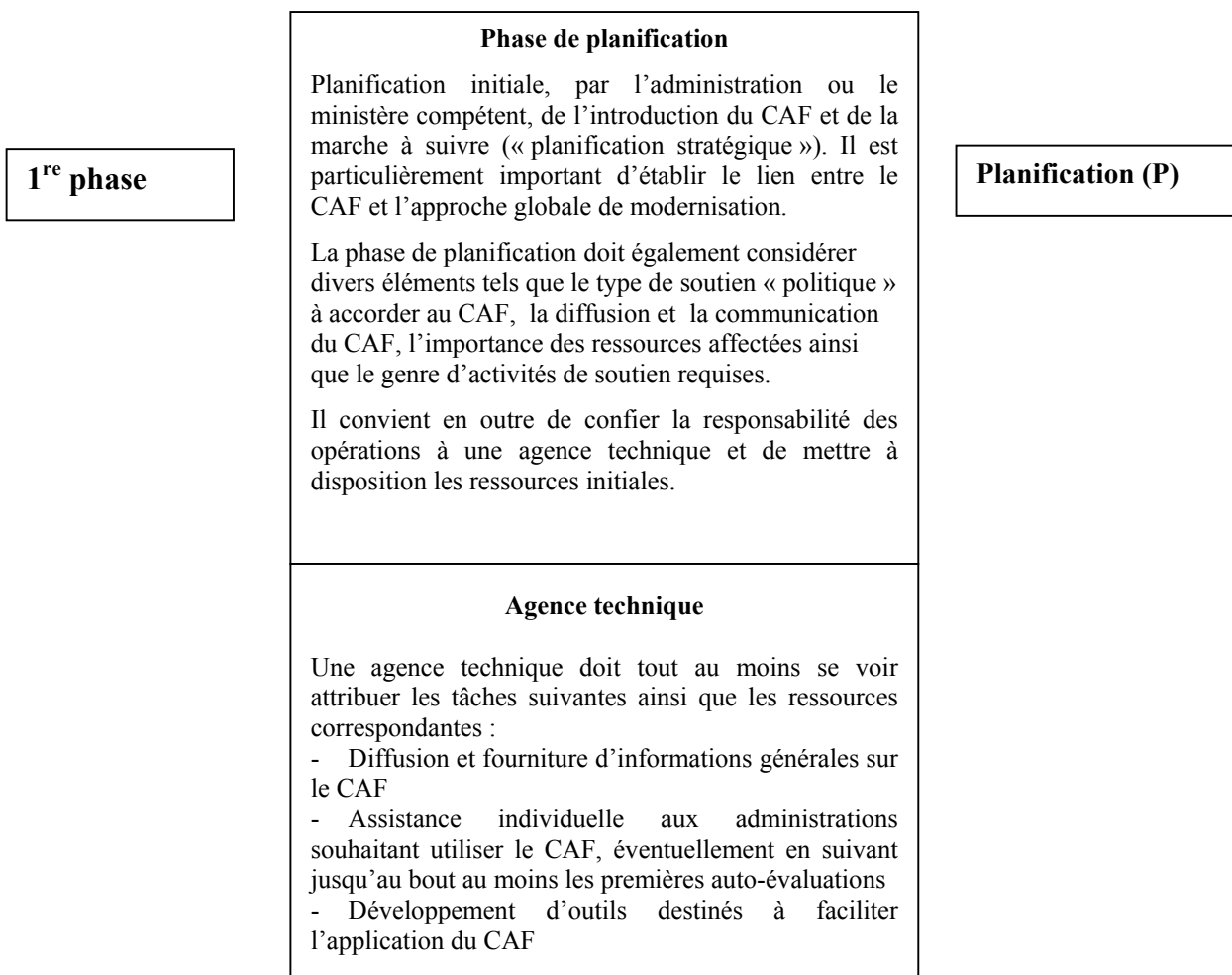
Une organisation ne devrait envisager d'utiliser le CAF que si elle est prête à réfléchir sérieusement et ouvertement sur son rendement et, dans un deuxième temps, à changer en fonction des résultats de l'évaluation. Pour les administrations publiques soucieuses de mettre leurs principes participatifs en pratique, le CAF est un outil précieux d'identification de nouveaux modes de fonctionnement.

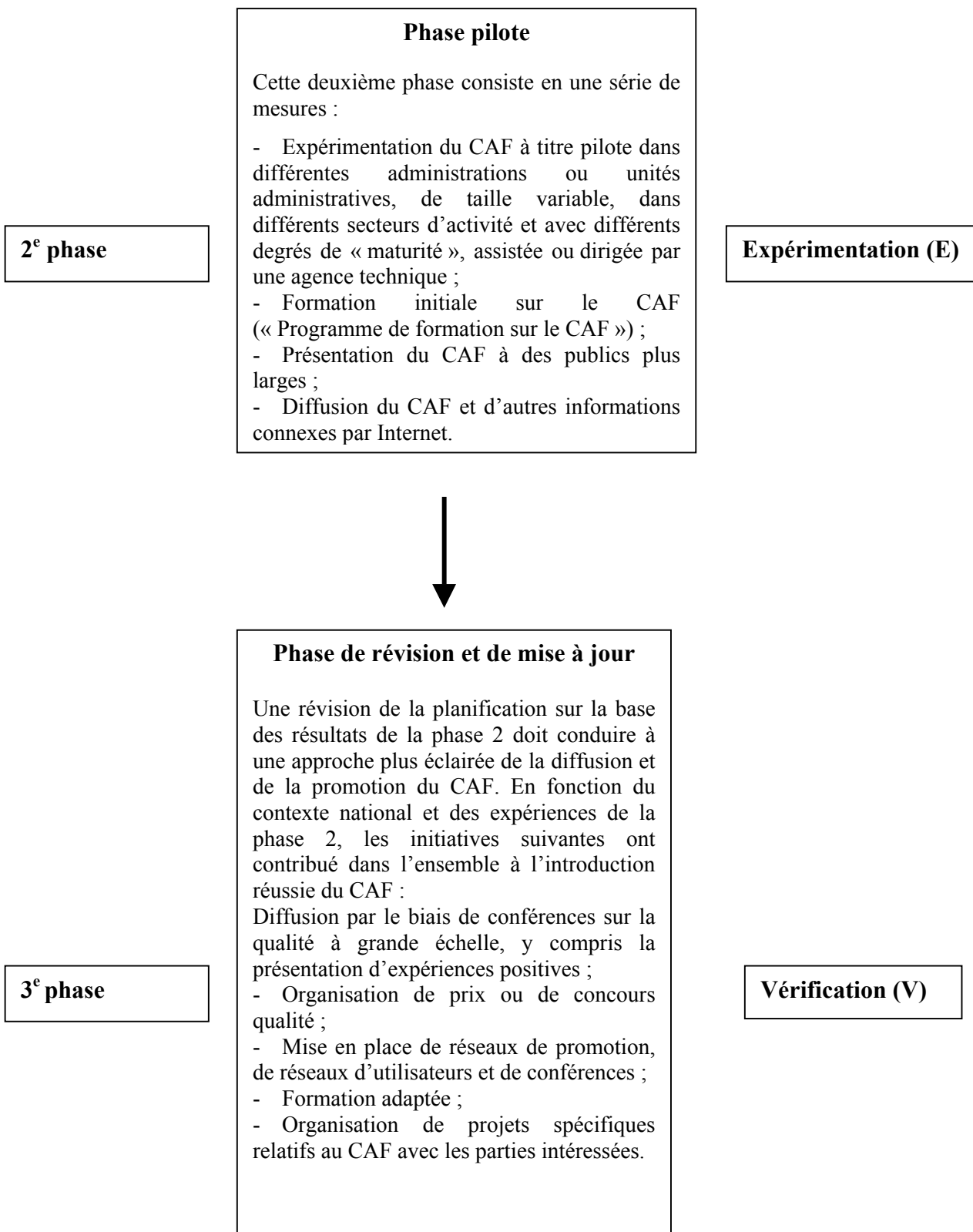
S'agissant des ressources, il est clair qu'un processus d'auto-évaluation peut requérir beaucoup de moyens. Si le CAF peut sembler léger, il nécessite toutefois un budget propre et un certain effort de la part des participants au sein de l'organisation.

Annexe A : Diffusion et promotion au niveau national - Les bonnes pratiques

Cette annexe fait la synthèse des informations présentées dans le chapitre sur la diffusion et la promotion du CAF au niveau national. Elle reprend certains éléments des approches suivies par différents pays, mais aborde aussi des mesures qui n'ont été adoptées par aucun pays.

Pour plus de clarté, les bonnes pratiques en matière de diffusion et de promotion du CAF sont décrites sous forme de diagramme représentant différentes phases, sur la base du cycle PFVA qui sous-tend le système de notation du CAF 2002.





4^e phase

Agir et faciliter

Enfin, un certain nombre d'initiatives et d'outils (techniques) spécifiques se sont avérés particulièrement efficaces, toujours en fonction du contexte national, pour encourager les administrations à appliquer le CAF et à faciliter son utilisation. Il s'agit des éléments suivants :

- Lignes directrices spécifiques (ou « traductions ») pour différents niveaux d'administration ou secteurs d'activité ;
- Outils d'évaluation électroniques ;
- Service de mise en réseau pour la communication et l'échange entre administrations/utilisateurs ;
- Base de données reprenant les bonnes pratiques.

Action (A)

Commentaires :

L'expérience démontre que la diffusion et la promotion du CAF devraient idéalement reposer sur une approche stratégique judicieuse, impliquant plusieurs éléments :

- Pour un résultat optimal, le CAF devrait être étroitement lié à une réforme globale ou à une stratégie de modernisation de l'administration. Il conviendrait aussi d'expliquer le lien entre le CAF et les outils apparentés.
- Il importe également de communiquer le CAF de manière appropriée afin de favoriser son acceptation et de renforcer son attrait. Dans une **première phase**, il faudrait donc développer une stratégie de communication évaluable, qui présenterait le CAF comme un outil pratique et flexible pour le développement organisationnel.
- Par ailleurs, cette stratégie devrait, pour bien faire, comprendre la mise en place d'une formation initiale au CAF.
- La diffusion du CAF peut s'effectuer de manière très différente, et il est clair que la même méthode ne pourra convenir aux cultures d'autres pays. La stratégie de diffusion devrait au moins inclure la diffusion par courrier électronique et par Internet et la fourniture initiale d'informations par Internet.
- Enfin, les résultats suggèrent que les expériences les plus positives ont été enregistrées dans les pays qui avaient confié la promotion et la diffusion du CAF à des agences techniques. De fait, ces agences techniques ont une connaissance à la fois plus approfondie et plus spécialisée des initiatives de qualité dans l'administration publique, leur personnel est plus qualifié dans ce domaine et elles ont une plus grande expérience de la gestion de projets.

Dans une **deuxième phase**, le CAF a été diffusé avec succès dans plusieurs pays à travers des projets pilotes, qui ont eu un certain nombre d'effets positifs :

- ils ont contribué à éclaircir certains problèmes de compréhension et certains aspects essentiels du CAF et, le cas échéant, à mettre en lumière la nécessité d'adapter le CAF et sa communication au contexte national ou sectoriel spécifique ;
- ils ont aidé à identifier des méthodes appropriées de communication du CAF et de ses objectifs d'une part, et des stratégies et méthodologies de formation adéquates d'autre part ;
- ils ont en outre, par leur résultats positifs, contribué à convaincre différentes administrations de l'intérêt du CAF et à faire naître des « agents CAF ». Ces administrations qui propagent des commentaires positifs à propos du CAF et soulignent également les points critiques et les obstacles rencontrés se sont avérées extrêmement utiles pour la diffusion et la promotion du CAF.

Idéalement, la phase pilote devrait aussi inclure d'autres activités liées au CAF destinées à un public plus large : par exemple, la présentation du CAF et de ses objectifs lors de conférences à grande échelle – en vue d'analyser comment les administrations réagissent aux différentes méthodes de présentation et de communication du CAF –, la conception de programmes de formation initiale, et la diffusion et la présentation du CAF et d'autres

informations connexes par Internet. Toutes ces activités devraient être réalisées dans le but d'obtenir un feed-back (mesurable si possible) qui permettrait d'améliorer l'approche adoptée. Par ailleurs, il conviendrait, pour ce faire, d'utiliser le moins de ressources possible ; en effet, il serait judicieux de réserver le déploiement de ressources plus vastes pour une phase postérieure à la phase pilote.

Dans une **troisième phase**, les résultats apportés par la phase pilote devraient être examinés avec attention et exploités en vue d'améliorer la stratégie liée au CAF ainsi que les activités d'accompagnement. En fonction des résultats de la phase pilote, la troisième phase impliquerait de :

- repenser l'approche de communication du CAF, de ses objectifs et de son lien avec une stratégie de modernisation plus globale ;
- « traduire » le CAF, si nécessaire, en un concept et un langage adaptés au contexte national et aux besoins des administrations dans les différents pays (ou secteurs d'activité) ;
- identifier, si nécessaire, le niveau approprié de soutien officiellement accordé au CAF (en d'autres termes la place du CAF dans un pays donné) ;
- identifier et rendre disponibles les ressources nécessaires pour diffuser le CAF et faciliter son utilisation, en fonction de la situation et des attentes à l'égard du CAF.
- identifier, si nécessaire, les types d'organisation les plus susceptibles de tirer parti du CAF, et/ou le genre de soutien dont différents types d'administration (à divers niveaux d'autorité, dans différents secteurs d'activité, de tailles différentes, etc.) auraient besoin pour comprendre et utiliser le CAF de manière adéquate ;
- revoir ou, si nécessaire, élargir le réseau d'organisations participant à la promotion du CAF et/ou facilitant son utilisation ;
- adapter, si nécessaire, les activités et les méthodologies de formation liées au CAF ;
- dégager les meilleurs moyens et méthodes pour diffuser l'information relative au CAF et promouvoir son utilisation par les administrations ; à cet égard, l'organisation de conférences de grande envergure sur la qualité et de concours qualité constitue apparemment une approche adéquate. S'agissant des concours qualité, leur conception devrait être soigneusement étudiée. En effet, un des défauts de ce genre de concours réside dans le fait que les administrations sont évaluées – et récompensées – non pas d'après leur capacité d'amélioration ou leur engagement face à cet objectif, mais en fonction des résultats de leur auto-évaluation ou des (bonnes) pratiques d'organisation existantes. Comme l'utilisation du CAF n'est pas une fin en soi mais seulement un moyen d'identifier et de lancer un processus d'amélioration ou de développement, la capacité et la volonté des administrations d'assurer le suivi du CAF devraient faire partie des critères utilisés lors du processus d'évaluation et de récompense ;
- créer des réseaux d'utilisateurs et leur fournir une infrastructure, organiser des conférences pour les utilisateurs dans le but d'aider à la réalisation des tâches susmentionnées, de réfléchir et de développer les outils qui aideront les différentes administrations à utiliser le CAF ;

- développer des projets et/ou des partenariats spécifiques qui devraient mener à une plus large utilisation du CAF et concevoir si nécessaire une version adaptée du CAF ;
- retravailler les informations sur le CAF diffusées par Internet et identifier la quantité d'informations nécessaire.

Enfin, si l'objectif est bien d'encourager une utilisation plus large du CAF et d'offrir des services correspondants aux administrations et aux utilisateurs, une **quatrième phase** consisterait à appliquer concrètement un programme plus vaste rattaché au CAF (comprenant des séminaires et des conférences), à déployer les ressources appropriées et à développer les outils pratiques adéquats. Parmi ceux-ci, les outils jugés les plus pertinents sont :

- *Outils pratiques (électroniques) d'évaluation.* Si les outils d'évaluation classiques ont leurs limites (l'évaluation d'une auto-évaluation et le développement organisationnel sont en fin de compte des processus qui doivent s'accomplir individuellement), ils peuvent néanmoins aider les administrations à comprendre les résultats de leur auto-évaluation et à trouver des façons de progresser.
- *Lignes directrices spécifiques pour différents types d'administration ou différents secteurs d'activité.* Ces lignes directrices peuvent offrir un soutien pratique et utile aux administrations qui souhaitent utiliser le CAF et partager leurs expériences avec d'autres.
- *Un service de mise en réseau et une base de données relatives aux bonnes pratiques.* Ces outils peuvent être très utiles aux utilisateurs du CAF qui souhaitent partager des expériences, échanger des idées, donner et recevoir des conseils.
- *Projets particuliers liés au CAF organisés en partenariat avec des organisations compétentes et destinés à des administrations spécifiques.* Ces projets peuvent constituer une bonne stratégie si l'objectif est d'utiliser le CAF comme un outil d'évaluation, d'amélioration et d'échange dans des domaines clairement établis ou à des fins bien définies.

Pour terminer, **deux remarques** s'imposent : tout d'abord, il apparaît que le déploiement du CAF dans un pays donné nécessite une prise en main et un engagement clair des autorités centrales, et notamment une bonne compréhension du niveau de soutien accordé au CAF et de l'ampleur des ressources qui peuvent être ou seront affectées. De manière générale, rares sont les applications spontanées du CAF par les administrations.

Ensuite, il convient de souligner qu'aucun pays n'a appliqué l'approche en phases successives que nous avons présentée, bien que certains d'entre eux aient manifestement opté pour une approche reprenant certains de ces éléments. D'autre part, les éléments mentionnés ne sont pas tous pertinents pour chaque pays, mais nous les avons identifiés comme de bonnes pratiques. Pour ceux qui se lancent dans le processus CAF, nous recommandons cependant de s'inspirer du cycle PEVA – cycle utilisé dans le CAF même.

Annexe B : Liste des correspondants nationaux

Annexe C : Liste des organisations qui ont pris part à l'étude (156)

Annexe D : Questionnaire sur le CAF pour les correspondants nationaux

Annexe E : Questionnaire sur le CAF pour les administrations

ADDENDUM

Résultat des discussions tenues dans le cadre de l'événement européen CAF à Rome, les 17 et 18 novembre 2003 – « Self-Assessment and Beyond »

L'étude de l'IEAP commandée par la Présidence italienne, dont le résumé est présenté ci-dessus, a constitué un apport important dans le cadre de l'événement européen CAF, « Self-Assessment and Beyond », auquel plus de 150 experts et utilisateurs du CAF ont participé. Les thèmes suivants ont été débattus lors de quatre sessions d'atelier, et les résultats de ces discussions ont été présentés en séance plénière. Il faut souligner que les participants n'étaient pas nécessairement d'accord sur tous les points abordés ; ceux-ci reflètent plutôt les diverses opinions émises au cours des sessions et ne peuvent donc pas être considérés comme des recommandations.

Session 1 - Les stratégies nationales pour la mise en œuvre du CAF : diffusion, promotion et assistance
Session 2 - Le processus d'auto-évaluation du CAF : enseignements tirés
Session 3 - Le CAF : un premier pas sur la voie de la stratégie TQM (management par la qualité totale)
Session 4 – Les liens entre le CAF et les autres outils TQM

Session 1 - Les stratégies nationales pour la mise en œuvre du CAF : diffusion, promotion et assistance

Ordre du jour des discussions :

- La coopération européenne : le fonctionnement du Centre ressource CAF de l'IEAP et le réseau de correspondants CAF.
- Au niveau national : approche descendante ou ascendante ?
- Le rôle des agences techniques ?
- Meilleures pratiques – des idées à importer ?
- La coopération européenne : le fonctionnement du Centre ressource CAF de l'IEAP et le réseau de correspondants CAF.

Développement du rôle de l'IEAP en tant que centre ressource :

- L'IEAP en tant qu'« agence technique » internationale (mission) ;
- L'IEAP en tant que centre de connaissances aux idées créatrices et bonnes pratiques pour la mise en œuvre du TQM ;
- Organiser davantage d'activités et de formations au niveau national (par ex. « formation des formateurs ») ;
- Certaines administrations publiques ne sont pas en mesure de participer au benchmarking international ;
- L'IEAP devrait renforcer la coordination de la coopération et de l'échange des connaissances entre les centres CAF nationaux ;
- Les informations nationales communiquées à l'IEAP devraient être accessibles le plus rapidement possible sur Internet ;
- Communication directe entre l'IEAP et les utilisateurs du CAF.

Le CAF ne représente qu'un outil parmi d'autres (ne pas tomber dans « l'évangélisation »).

Au niveau national : les approches descendante et ascendante sont indispensables :

- Le CAF ne devrait pas être obligatoire. Toutefois, le soutien et l'assistance du haut de la hiérarchie sont nécessaires (suivant la tradition et la culture nationales) ;
- Faire de l'auto-évaluation une question importante pour les institutions (incitations) ;
- Donner un degré de priorité élevé à la coopération internationale au niveau national ;
- L'engagement / le soutien politique à l'égard du CAF et du TQM sont essentiels.
- Développement d'une « culture qualité / d'amélioration » au niveau national.
- La formation représente une voie essentielle pour faire évoluer la culture ;
- Inclusion de l'organisation dans son ensemble (le CAF, un outil quotidien dans l'organisation).

Rôle des agences techniques :

- Le rôle des agences techniques varie en fonction de la culture nationale.
- Le secteur public / l'agence centrale devrait fixer le programme du CAF / du TQM :
 - Promouvoir largement le TQM et le CAF seulement comme un outil parmi d'autres ;
 - Des sociétés privées pourraient se charger de la formation au CAF (seulement en coopération avec les agences publiques) ;
- Des stratégies nationales sont nécessaires pour promouvoir deux rôles des agences techniques (continuité requise) :
 - Diffuser l'utilisation du CAF et les connaissances sur cet outil ainsi que les feed-back aux utilisateurs.
 - Développer des outils de soutien pour les institutions.
- Elargir l'éventail d'activités confiées aux agences techniques.
- Assistance renforcée des agences techniques aux institutions après l'utilisation du CAF.

Session 2 - Le processus d'auto-évaluation du CAF : enseignements tirés

(1) Le CAF peut-il fonctionner sans le système de notation ?

La notation est utile mais ne constitue pas un but en soi.

- Suggestion : utiliser ce système comme un élément de discussion (échange de vues et d'expériences)
- Pas de benchmarking sur la base de la notation (celle-ci dépend de l'expérience antérieure de l'organisation avec le CAF ; par ex., les points seront moins élevés à la 2^e et 3^e utilisation en raison de la plus grande expérience et de l'approche plus critique) (la Direction tend à donner plus de points, et les niveaux plus bas de la hiérarchie moins de points).
- Difficulté du système de notation de 0 à 5, surtout à partir de 3.

Suggestion : notation 4 pour ceux qui ont procédé à un benchmarking par rapport à leurs anciens résultats d'auto-évaluation, et 5 pour ceux qui ont procédé à un benchmarking par rapport à d'autres organisations.

(2) Participation de la Direction :

Par ex.: la Direction devrait-elle faire partie du groupe d'auto-évaluation ?

Il n'y a pas de bonne réponse à cette question ; cela dépend de la culture / de la confiance au sein de l'organisation.

Quoi qu'il en soit, la Direction devrait prévoir certaines mesures en fonction des résultats du groupe d'auto-évaluation.

Le soutien au niveau politique est également nécessaire (engagement à des services de meilleure qualité), mais il faut éviter d'en faire un aspect incontournable.

(3) Que peut apporter le modèle CAF (que peut-on en attendre) ?

On peut recourir au CAF à diverses fins (depuis l'outil diagnostique jusqu'à l'instrument d'orientation stratégique).

Lors de la phase préparatoire, il importe de bien définir le but de l'utilisation du CAF ; cette utilisation doit ensuite mener à un plan d'action adapté à l'objectif préalablement défini.

Quel est le niveau de maturité (de l'organisation) requis ? Ce n'est pas facile à déterminer, mais il a été suggéré que l'organisation doit tenter l'exercice quoi qu'il en soit, même si elle n'est pas prête à l'auto-évaluation (puisque'il s'agit d'un exercice / d'un outil de formation). D'après l'étude sur le CAF, l'application du CAF s'est toujours avérée bénéfique pour l'organisation, même quand cette organisation estimait qu'elle n'était pas prête pour un exercice d'auto-évaluation.

(4) Perspectives

On recommande d'utiliser le CAF 2 ou 3 fois et de l'appliquer par exemple tous les 2 ans. L'avantage du CAF (comparé à d'autres outils comme le EFQM) tient au fait que les résultats apparaissent plus rapidement et que le personnel en est d'autant plus motivé.

Concernant le benchmarking, il est plus judicieux d'appliquer d'abord l'auto-évaluation au sein de l'organisation (il faut d'abord se développer soi-même) avant de se tourner vers d'autres organisations pour effectuer une analyse comparative.

N.B. : La base de données de l'IEAP relative au CAF n'est que le point de départ de la recherche d'un partenaire : vous pouvez vérifier qu'il existe une organisation dans votre secteur, mais vous devrez ensuite établir vous-même le contact afin de vous assurer que cette organisation convient à l'exercice de benchmarking.

Session 3 - Le CAF : un premier pas sur la voie de la stratégie TQM (management par la qualité totale)

(1) Processus de validation :

- Différence entre évaluation interne et externe ;
- Evaluation interne en vue d'un diagnostic ;
- Evaluation externe pour la notation ;
- Evaluation par les pairs / par des représentants clés ;
- Amélioration de la précision avec la formation et l'expérience ;
- Compréhension commune entre évaluateurs internes et externes ;
- Réserve nationale d'évaluateurs qualifiés, que les agences techniques ou l'IEAP pourraient assister ;
- Première étape dans l'administration au niveau national, ensuite au niveau européen ;

- Missions : formation, modération, évaluation externe.

(2) Motivation

- Reconnaissance par tous les utilisateurs du CAF ;
- Certificats après l'évaluation externe ;
- Promouvoir / Transmettre les meilleures pratiques.

(3) Utilisation du CAF

- Le CAF – une base pour la planification annuelle ;
- Contrôle de l'amélioration ;
- L'évaluation – une étape logique de diagnostic avant la planification ;
- L'évaluation devrait avoir lieu chaque année, tandis qu'une notation externe peut être plus espacée, l'objectif principal restant l'amélioration.

(4) L'après-CAF

- Outils d'amélioration comme le Tableau de bord prospectif (BSC) et ISO ;
- Personnel mieux formé et préparé à l'étape suivante vers le TQM ;
- Prise de conscience des directeurs par rapport au TQM ;
- Intérêt accru pour le benchmarking.

Session 4 – Les liens entre le CAF et les autres outils TQM

- La présentation faite par la ville de Vienne a prouvé qu'il était possible de combiner des outils TQM, comme le Tableau de bord prospectif (BSC), avec le CAF ;
- L'EFQM dit voir dans le CAF un bon point de départ pour l'introduction du management par la qualité ;
- Le système italien d'auto-évaluation VIC a été cité comme exemple de premier pas vers un changement organisationnel ;
- Le CAF – un outil qui présente certains avantages :
 - Il encourage les gens à poser des questions ;
 - Il permet la discussion ouverte ;
 - Cet outil peut être utilisé sans recourir à une aide extérieure.
- Le CAF peut générer une culture qualité susceptible d'être ensuite exploitée dans le cadre d'activités de benchmarking ;
- Les organisations publiques intéressées ont besoin de plus d'informations sur les autres organisations qui combinent différents outils (création d'une nouvelle entrée dans la base de données de l'IEAP ?) ;
- Il faudrait compléter les possibilités de formation du CAF par des descriptions générales d'autres grands outils TQM ;
- Des développements spécifiques par secteur sont envisageables pour le CAF.