



PUBLIC MANAGEMENT PROGRAMME

RAPPORT DE STAGE

**Service Public Fédéral Personnel et Organisation
(Belgique)**

Sophie de Groote

Conseiller adjoint

**Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la
Coopération internationale**

AVRIL / MAI 2002

1.Objectifs du stage

Le stage s'inscrit dans le module PUMP « Les démarches qualité dans le secteur public ». Mon objectif en choisissant ce thème était de mieux comprendre les outils de gestion utilisés pour mesurer la qualité dans les administrations publiques et comprendre à quels moments les utiliser.

Il avait été convenu que je travaillerais principalement sur le CAF (Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques ou Common Assessment Framework). Le CAF est une grille d'auto-évaluation comprenant 9 critères à partir de laquelle les agents d'une organisation, réunis dans un groupe ad-hoc, peuvent produire une évaluation critique de leur organisation.

Le CAF est un outil de management puisqu'il permet de déterminer les actions d'amélioration qui doivent être mises en place pour obtenir de meilleurs résultats.

Le CAF est un outil européen. Il a déjà été utilisé par 103 organisations publiques de 6 Etats membres (Belgique, Finlande, Allemagne, Italie, Portugal, Suède) ainsi que par la Norvège.

Le CAF est un outil de gestion récent puisqu'il a été conçu en 1999.

Une nouvelle version du CAF doit être présentée en octobre 2002 à Copenhague, lors de la 2ème Conférence sur la qualité dans les administrations publiques de l'Union européenne.

La Belgique, par le biais d'un groupe d'experts européens, a été chargée (avec 3 autres pays/organisations) de préparer la révision du CAF pour la conférence de Copenhague.

Au sein du Service Public Fédéral Personnel et Organisation (P&O), c'est la cellule « Qualité/Benchmarking » qui est responsable de ce travail. L'objectif de mon stage était de participer au travail de la cellule « Qualité/Benchmarking » pour la rédaction d'un nouveau CAF, mieux structuré et plus facile à utiliser.

J'ai également effectué une tâche qui n'était pas prévue mais qui m'a permis de mieux comprendre ce qu'est la Qualité dans les administrations publiques belges : j'ai complété un questionnaire envoyé par la Présidence espagnole concernant une enquête sur les activités « Qualité » dans les administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne. Il s'agissait de recenser les activités « Qualité » existant dans les administrations publiques belges, au niveau central (fédéral), régional (Régions/Communautés) et local (Provinces, Villes et Communes).

Je tiens à remercier tout particulièrement Patrick Staes et Jean-Marc Dochot de m'avoir acceptée dans leur équipe avec une bienveillance constante et une patience sans défaut. J'ai réellement été intégrée dans leur team, partageant leurs discussions et leurs espoirs pour le futur.

2. Description de l'organisation accueillante

Service Public Fédéral Personnel et Organisation

Copernicus
51/b3 rue de la Loi
B – 1040 Bruxelles
Tél. 02. 790.58.11

Président du Comité de Direction : Georges Monard.

Depuis le 1er février 2002, le Ministère de la Fonction publique est devenu le Service Public Fédéral Personnel et Organisation. Les missions du SPF P&O sont :

- la nouvelle définition de la fonction du personnel et de l'organisation de l'administration fédérale ;
- la décentralisation des tâches opérationnelles en matière de politique du personnel et le fait d'accorder plus de responsabilités au management en ligne ;
- l'utilisation de P&O pour développer le recrutement et l'orientation de carrière sur base des compétences et du potentiel en lieu et place des diplômes et de l'ancienneté.



Etant donné que le SPF P&O est un SPF horizontal, les 2 Directions générales « Personnel » et « Organisation » ont pour mission principale de développer des standards en matière de gestion du personnel et de l'organisation applicables à tous les SPF fédéraux. Les Directions « E-HR » et « Communication » ne sont pas encore totalement structurées mais fonctionneront sur le même modèle de matrice virtuelle : développer des standards et apporter des conseils à tous les SPF fédéraux en matière de communication et de e-ressources humaines (en coordination avec FEDICT).

Les 4 services d'encadrement (P&O, ICT, B&CG, Logistique et Secrétariat) coordonnent les activités de personnel et d'organisation, de communication, de budget et contrôle de gestion et de logistique à l'intérieur du SPF P&O et pour celui-ci.

J'ai effectué mon stage au sein de la Direction générale « Organisation » dirigée, depuis le 2 mai 2002, par M. Jacky Leroy.

J'ai travaillé dans la cellule « Qualité/Benchmarking » qui est l'une des 3 cellules de la Direction « Développement de l'Organisation » (les 2 autres étant la cellule « BPR » et la cellule « Change Management »).

La Direction « Développement de l'Organisation » a un rôle crucial à jouer dans le développement des services d'encadrement de tous les SPF fédéraux. Son « objectif est de définir la politique chapeautant les SPF relative à :

- l'organisation et aux processus (BPR commun méthodologie, approche commune des descriptions de fonction et rôles, vision commune concernant les consultants internes ou l'organisation apprenante) ;
- la gestion du changement (culture, styles de leadership, cadres de valeurs, modèles de compétences communs) ;
- la qualité (méthodologie commune).

La collaboration avec le groupe de concertation où sont représentés tous les SPF par le biais de leurs services d'encadrement P&O est très importante pour aboutir à une politique commune portée par tous les acteurs ».

La question, pour l'avenir de la Direction « Développement de l'Organisation », est de savoir si l'expertise déjà en place ainsi que l'expertise obtenue par les « trajets-formation » de Copernic seront utilisés. Les SPF verticaux feront-ils appels à des consultants pour l'élaboration et la mise en place de BPR, pour l'introduction de modèles de qualité et pour la gestion du changement ? Ou feront-ils appel aux agents de P&O ? La réponse ne se limite certainement pas à des considérations uniquement budgétaires mais bien plutôt à la capacité de la Direction de s'organiser et d'utiliser au mieux les compétences existantes. Si l'on songe au CAF, par exemple, qui est un outil d'auto-évaluation d'une organisation publique, on peut regretter que les consultants chargés d'élaborer la réforme ne l'aient pas plus soutenu alors que cet instrument de management a été fortement développé et amélioré par la Belgique. Il faut espérer que l'objectif de la réforme Copernic, qui est de développer des compétences internes et de ne faire appel aux consultants externes qu'en période de démarrage, soit réellement mis en application.

3. Description des tâches effectuées et compétences développées pendant le stage

Présentation du stage et contexte

Le stage que j'ai effectué à P&O relève davantage d'une participation au travail en cours que de l'observation. En effet, même si le fonctionnement du nouveau service public fédéral P&O ne m'était pas réellement connu, on ne peut pas dire que j'ai choisi un lieu de stage très exotique...Ceci dit, l'atmosphère de P&O est très différente de mon lieu de travail habituel, ce qui m'a donné une petite touche de dépaysement : les chefs sont disponibles et travaillent portes ouvertes ; les rendez-vous avec les chefs se prennent directement par e-mail ; les agents sont responsables du paiement de leurs boissons en utilisant une petite boîte ouverte ; les salles de réunion sont nombreuses ; les bureaux sont vastes ; l'internet fonctionne...

Mon stage a comporté 3 parties :

- A) Réponse à un questionnaire de la Présidence espagnole sur les activités « Qualité » dans les administrations publiques belges.
- B) Participation à la reformulation du CAF (Cadre d'Auto-Evaluation des Fonctions publiques) et mission à Berlin.
- C) Apprentissage de Copernic.

Les deux premières activités doivent être situées dans un contexte institutionnel européen. En effet, la cellule « Qualité/Benchmarking » de P&O fait partie du groupe européen d'experts «**Innovative Public Services Group – IPSG** » (Groupe Services Publics Innovants).

Situation de l'Innovative Public Services Group – IPSG dans l'architecture institutionnelle européenne

La gestion des administrations publiques des pays de l'Union européenne ne fait pas partie des domaines relevant des institutions européennes. Selon le principe de subsidiarité, qui veut que la Communauté n'intervienne que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres, la gestion des administrations nationales ne fait pas partie de l'un des 3 piliers de l'Union européenne. Les questions de qualité dans les administrations publiques de l'UE sont cependant traitées de façon informelle par les ministres et les Directeurs généraux européens de la fonction publique. Dans le jargon européen ce type de coopération entre Etats membres est appelé « inter-institutionnel ».

Le fonctionnement des administrations publiques nationales est généralement évoqué lors des réunions du Conseil européen (réunion des chefs d'Etat et de gouvernement qui a lieu au moins deux fois par an). C'est le Conseil européen qui donne les grandes orientations en la matière. Le Conseil européen de Santa Maria de Feira (Portugal) en 2000, par exemple, a encouragé les Etats membres à évaluer la qualité et la performance de leurs administrations publiques en vue de définir un système européen de comparaison (benchmarking) de bonnes pratiques.

Les ministres européens responsables de l'administration publique (= les ministres de la fonction publique) n'ont pas l'obligation de se réunir régulièrement puisqu'ils ne dépendent pas du Conseil de l'Union européenne. La fréquence de leurs réunions dépend de la volonté de la Présidence d'organiser ou non une réunion. La dernière réunion des ministres a eu lieu à La Rioja (Espagne) le 27 mai 2002. La réunion précédente n'a eu lieu qu'en 2000, à Strasbourg. Ne relevant pas du Conseil, les ministres n'adoptent pas des directives ou des règlements contraignants pour les Etats membres. Ils adoptent des recommandations, des résolutions ou des avis non contraignants, qui possèdent plutôt un caractère déclaratoire. A titre d'exemple, à la dernière réunion à La Rioja, les ministres ont notamment soutenu les travaux entrepris par le « Innovative Public Services Group – IPSG » et le « European Benchmarking Network – EBN » : ils ont demandé que l'amélioration du CAF (Cadre d'Auto-Evaluation des Fonctions publiques) soit poursuivie et que des actions de benchmarking en matière de bonnes pratiques administratives soient organisées. Ils ont également demandé la création d'indicateurs permettant d'évaluer les politiques publiques.

Le Groupe des Directeurs généraux européens de la Fonction publique a été constitué en 1983 comme une forme de coopération informelle entre les Etats membres de l'Union européenne. Depuis 1993, les Directeurs généraux se réunissent régulièrement, à savoir deux fois par an, à l'invitation de la Présidence. La dernière réunion a eu lieu à la Rioja (Espagne) les 28 et 29 mai 2002. Les sujets discutés par les Directeurs généraux concernent des thèmes d'intérêt commun sur la gestion des services publics : émergence des bonnes pratiques en management public ; identification d'indicateurs de performance communs ; comparaison internationale en matière de gestion performante des administrations publiques ; nouvelles technologies et E-gouvernement ; modernisation de l'administration, place accordée au citoyen, etc.

En 1998, sous Présidence autrichienne, les ministres européens de la fonction publique ont décidé de constituer un groupe d'experts, le « **Innovative Public Services Group – IPSG** ». Le groupe IPSG, composé d'experts des Etats membres et de la Commission, dépend des Directeurs généraux. Son rôle est de favoriser le benchmarking européen, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et les modes innovants de fourniture des services publics. En mai 2000, le groupe IPSG a organisé, à Lisbonne, la 1ère Conférence sur la qualité dans les administrations publiques des pays de l'Union européenne.

Le programme de travail du groupe IPSG a été fixé par la réunion des Directeurs généraux de la Fonction publique de Strasbourg, en novembre 2000 :

- promouvoir l'utilisation du CAF et poursuivre son amélioration en s'appuyant sur les leçons tirées de son utilisation par les administrations des pays de l'Union européenne ;
- stimuler et diffuser le benchmarking auprès des administrations publiques européennes ;
- organiser en 2002 la 2ème Conférence européenne sur la qualité des services publics.

Sous Présidence suédoise puis belge (2001), le groupe IPSG a créé 4 sous-groupes de travail :

- Le « **CAF-Working Group** ». Son rôle est d'améliorer et de promouvoir le CAF. Ce sous-groupe est piloté par chaque présidence successive avec l'assistance du « CAF Resource Center ». Celui-ci a été créé en 2001 et est basé à Maastricht auprès de l'EIPA (European Institute of Public Administration). Le rôle du Centre de ressources CAF de l'EIPA est de promouvoir l'utilisation du CAF en organisant des séminaires (par exemple, « Training the Trainers on the use of the CAF » à Maastricht les 10 et 11 juin 2002) et de fournir des conseils aux administrations publiques européennes désireuses d'utiliser le CAF.
- Le « **European Benchmarking Network – EBN** ». Son rôle est de promouvoir le benchmarking via un website : banque de données des meilleures pratiques ; information sur les techniques de benchmarking ; formation en la matière. Le leadership de ce sous-groupe est assumé pour une année de façon tournante mais non dépendante de la Présidence. En 2002, la Belgique assume le pilotage du sous-groupe EBN, dont les activités sont en cours de démarrage.
- Le « **Conference Working Group** ». Coordonné actuellement par le Danemark, ce sous-groupe prépare la 2ème Conférence sur la qualité dans les administrations publiques des pays de l'Union européenne (Copenhague, 2-4 octobre 2002).
- Le « **Learning Lab** ». Ce laboratoire d'apprentissage sert à mettre en pratique le benchmarking soit pour un secteur (taxes, sécurité sociale) soit pour un thème (knowledge management). Il est composé des pays qui prennent l'initiative d'effectuer du benchmarking. Des projets sont en cours notamment en France (Finances, sécurité des routes) et au Portugal (sécurité sociale).

Les 4 sous-groupes rapportent au groupe IPSG, qui lui-même rapporte aux Directeurs généraux. Les documents de travail et les comptes rendus des réunions des sous-groupes et de l'IPSG sont accessibles sur le site CIRCA de la Commission européenne.

A) Activité du stage : Enquête sur les activités « Qualité » dans les administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne : questionnaire pour la Belgique

Contexte :

A la demande de la cellule « Qualité/Benchmarking » de P&O, j'ai complété, pendant 6 jours, un questionnaire d'enquête envoyé par la Présidence espagnole intitulé « Survey regarding : Quality Activities in the Public Administrations of the European Member States ».

Il s'agissait de recenser les activités « Qualité » existant dans les administrations publiques belges, au niveau central (fédéral), régional (Régions/Communautés) et local (Provinces, Villes et Communes). Les questions portaient, pour les 3 niveaux de pouvoir, sur les rubriques suivantes :

- inventaire des instances responsables de la qualité et inventaire des politiques et actions ;
- inventaire des modèles d'excellence et des autres méthodologies utilisés ;
- inventaire des instruments « Qualité », des prix « Qualité » et des activités de benchmarking ;
- inventaire des publications et des websites.

Cette enquête est une initiative espagnole prise dans le cadre du groupe européen « **Innovative Public Services Group – IPSG** ». Le but de l'enquête est de collecter l'information sur les activités « Qualité » dans chaque Etat membre. Les résultats de cette enquête ont été présentés à la réunion des ministres européens de la Fonction publique à La Rioja le 27 mai 2002 et les conclusions en seront discutées à la 2ème Conférence sur la qualité dans les administrations publiques de l'UE, à Copenhague en octobre 2002.

Les réponses au questionnaire sont présentées en annexe.

Enjeux :

J'ai travaillé sur cette enquête directement à mon arrivée à P&O. Il me fallait répondre à des questions dont je n'avais pas la moindre idée des réponses, telles que : « Quelles sont les organisations publiques belges, au niveau fédéral, régional et local, utilisant des modèles d'excellence tels que l'EFQM, le CAF ou le modèle Speyer ? ».

Par ailleurs, mes mentors de stage maintenaient la pression : il fallait que le questionnaire soit complété au plus vite car la Présidence espagnole voulait en disposer bien avant la réunion de La Rioja, fin mai.

J'ai donc du combiner des lectures, des recherches sur internet et une rédaction en anglais avec une pression de délai-temps assez forte.

Un autre enjeu, celui-là pour la cellule « Qualité/Benchmarking » de P&O, résidait dans le fait que ce questionnaire devait être distribué au Comité de pilotage de la **2ème Conférence sur la Qualité des Services publics en Belgique**. Cette Conférence, qui aura lieu en octobre 2003, fait suite à la 1ère Conférence, organisée à Bruxelles les 10 et 11 octobre 2001.

Le Comité de pilotage, responsable de l'organisation des deux Conférences belges, a été constitué en septembre 2000 par une conférence inter-ministérielle des ministres de la Fonction publique belge. Il est composé de représentants :

- de la Fonction publique fédérale ;
- de chaque Région et Communauté ;
- de chaque association représentative des Provinces ;
- de chaque association représentative des Villes et Communes.

Le but principal de la 1ère Conférence belge était d'améliorer l'échange de bonnes pratiques administratives entre tous les services publics belges. Les résultats de cette Conférence se trouvent sur le site : <http://www.publicquality.be>

L'idée d'organiser une telle conférence en Belgique est née suite au succès remporté par la conférence européenne qui a eu lieu à Lisbonne en mai 2000 : la Première Conférence sur la qualité dans les administrations publiques de l'Union européenne. L'objectif de cette conférence était d'échanger les bonnes pratiques en matière de gestion de la qualité entre les services publics des Etats membres de l'UE. La **2ème Conférence sur la qualité dans les administrations publiques de l'Union européenne**, qui aura lieu à Copenhague en octobre 2002, aura pour thèmes « l'innovation, le changement, le partenariat ».

Description des tâches :

Les tâches effectuées ont consisté à lire des documents, à compléter le questionnaire et à discuter les réponses avec mes collègues de la cellule « Qualité/Benchmarking ». Il s'agissait donc d'un travail relativement solitaire, à l'exception de la réunion du Comité de pilotage pour la 2ème Conférence sur la qualité des services publics en Belgique, à laquelle j'ai assisté.

Pour répondre au questionnaire, mes sources d'information ont été les suivantes :

- Les dossiers des 65 entités administratives (19 du niveau fédéral, 24 au niveau des Régions/Communautés et 22 au niveau des Villes et Communes) ayant été admis par un jury international à participer, sur base de la présentation d'un CAF et d'une bonne pratique, à la 1ère Conférence sur la Qualité des Services publics en Belgique (10 et 11 octobre 2001).
- Le site internet de la Conférence : <http://www.publicquality.be>
- Les sites du « Vlaams Centrum voor Kwaliteitszorg – VCK » (<http://www.vck.be>) et du « Mouvement Wallon pour la Qualité – MWQ » (<http://www.mwq.be>)
- Les sites de EFQM (<http://www.efqm.org>) et de bTQM (Belgian Association for Total Quality Management – <http://www.btqm.be>)
- Baromètre de Qualité dans le cadre de la Charte belge des utilisateurs des services publics – Patrick Staes, in Ethics and Accountability in a context of Governance and New Public Management – EGPA-Yearboor, 1998
- La Charte de l'utilisateur des services publics – Jean-Jacques Legrand et Patrick Staes – Editions Labor, 1998
- Kwaliteit in de Overheid - Geert Bouckaert, Stijn Vandeweyer - Instituut voor de Overheid, KUL, 1996
- Colloque La médiation publique – Institut belge des sciences administratives, Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid, Association francophone des sciences de l'administration et de la gestion publiques - Chambre des Représentants de Belgique, 15 janvier 2001
- Les documents relatifs à l'Innovative Public Services Group – IPSG » disponibles sur CIRCA (<http://forum.europa.eu.int>)
- Le site de l'EIPA (European Institute of Public Administration) : <http://www.eipa.nl>
- Le site sur les travaux du CAF par Speyer (German University of Administrative Sciences Speyer) : <http://www.cafnetzwerk.de>
- Les sites du « Baldrige National Quality Programme » (<http://www.quality.nist.gov>) et de « France Qualité Publique » (<http://www.qualite-publique.com>)

Compétences développées :

En répondant au questionnaire, je pense avoir donné un coup de main aux collègues de la cellule « Qualité/Benchmarking », qui n'avaient que peu de temps à y consacrer. Ceci dit, je les en remercie car pour moi qui travaille au niveau fédéral et international, j'ai découvert – oserais-je l'écrire ? – que la recherche de la qualité dans les administrations publiques existe aussi au niveau des régions, des communes et des villes de Belgique. Les dossiers des 65 entités administratives qui ont mené un CAF pour pouvoir participer à la conférence de 2001 regorgent de bonnes pratiques et de réflexions sur la manière d'introduire la qualité dans le management.

<p>B) Activité du stage : Participation à la reformulation du CAF (Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques ou Common Assessment Framework) et mission à Berlin</p>

Contexte :

Le mandat de reformuler le CAF a été donné par le groupe « Innovative Public Services Group – IPSG » :

- à la Belgique (cellule « Qualité/Benchmarking du SPF P&O),
- au Danemark,
- à Speyer (German University of Administrative Sciences Speyer),
- et à l'EIPA (European Institute of Public Administration).

La nouvelle version du CAF doit être présentée en octobre 2002 à Copenhague, lors de la 2ème Conférence sur la qualité dans les administrations publiques de l'Union européenne.

Une réunion du Working Group CAF de l'IPSG a été organisée à Berlin, les 23 et 24 mai 2002, afin de discuter le draft de la nouvelle version. Une autre réunion, préalable à la conférence de Copenhague, est prévue du 4 au 6 septembre 2002.

Le mandat de travail du petit groupe chargé de reformuler le CAF comportait les éléments suivants:

- le nombre de critères (9) du CAF et sa structure générale ne doivent pas changer ;
- la relation de l'organisation avec la sphère politique doit être introduite dans le CAF ;
- les sous-critères doivent être reformulés de façon plus concise et plus claire, le but étant d'obtenir un CAF plus facile à utiliser.

Le CAF est une grille d'auto-évaluation comprenant 9 critères à partir de laquelle les agents d'une organisation, réunis dans un groupe ad-hoc, peuvent produire une évaluation critique de leur organisation.

La logique du modèle CAF est que des bons résultats auprès :

- des clients/citoyens,
- du personnel de l'organisation
- de la société

sont réalisés grâce :

- au leadership,
- à la stratégie et planification,
- à la gestion des ressources humaines,
- à la gestion des partenariats et des ressources
- à la gestion des processus et du changement

ce qui permet d'obtenir d'excellents résultats des performances-clés.

Le CAF actuel, en présentation abrégée, ainsi que les résultats de la réunion de Berlin sont présentés en annexe.

L'utilisation du CAF permet la réalisation de 2 objectifs principaux se situant à des niveaux différents :

- Le CAF permet d'identifier les points forts et les points faibles d'une organisation. Il peut donc être utile à tout manager qui doit élaborer un plan de management. Il est également utile pour toute organisation qui veut réorienter ses actions vers des meilleurs résultats.
- Etant donné que le CAF est un instrument européen (UE + Norvège), il permet aux organisations publiques européennes d'effectuer du benchmarking (analyse comparative des performances et échange des bonnes pratiques). En effet, l'addition des scores pour chaque critère permet d'obtenir un résultat global pour l'organisation. Ce système de scores permet des comparaisons entre résultats d'organisations différentes, à la fois par critère et globalement.

Le CAF est conçu sur le modèle EFQM d'Excellence.

Le modèle EFQM d'Excellence été développé en 1988 par 14 grandes entreprises (avec le soutien de la Commission européenne) qui se sont inspirées du modèle japonais, le « Deming-Award », et du modèle américain, le « Malcom Baldrige National Quality Award ». Le modèle EFQM d'Excellence est un outil de management qui permet de déterminer quelles sont les actions d'amélioration qui doivent être mises en place pour obtenir des résultats effectivement excellents. Il se compose d'un questionnaire comprenant 9 critères répartis entre les « facteurs » et les « résultats ». Les 9 critères sont constitués de 32 sous-critères et de 302 domaines qui peuvent être traités. Le principe de base du modèle est que « les entreprises obtiennent des résultats excellents à la suite de leurs performances, tant sur le plan financier que sur le plan non financier pour toutes les parties prenantes, à savoir les actionnaires, les clients, les collaborateurs et la collectivité ». Le modèle est utilisé notamment pour évaluer les entreprises qui participent au Prix européen de la Qualité et les comparer entre elles.

Le modèle EFQM, développé d'abord pour le secteur privé, s'applique également aux organisations publiques. Le CAF est un outil d'initiation au modèle EFQM : il est plus léger et moins détaillé.

Le CAF est un outil de management récent puisqu'il a été conçu en 1999. Il est le résultat du travail conjoint :

- du groupe européen d'experts « Innovative Public Services Group – IPSG »
- et de l'Institut Européen d'Administration Publique (EIPA – European Institute of Public Administration, Maastricht).

Ces 2 entités ont conçu le CAF sur base des modèles :

- de la Fondation Européenne pour le Management par la Qualité (EFQM - European Foundation for Quality Management). L'EFQM est une association à but non lucratif qui a développé un modèle d'Excellence applicable aux secteurs privé et public. Outre le fait d'être propriétaire du modèle EFQM d'Excellence, l'EFQM décerne le Prix européen de la Qualité ;
- de l'Académie Speyer (German University of Administrative Sciences Speyer) ;

Le CAF est un instrument d'auto-évaluation très léger puisqu'il peut être complété en 4 demi-journées. L'avantage de cette formule est qu'elle moins coûteuse qu'une auto-évaluation réalisée avec l'aide de professionnels externes. Ceci dit, une organisation désireuse d'approfondir les aspects qualité de son fonctionnement devra utiliser des modèles de Qualité plus complexes et plus complets que le CAF, comme le modèle EFQM ou le modèle Speyer par exemple.

Le CAF actuel (avant révision) est un questionnaire comportant 9 critères (les mêmes que ceux du modèle EFQM) répartis entre « facteurs » et « résultats » et 43 sous-critères. Pour aider les personnes qui doivent compléter le questionnaire, chaque sous-critère est étayé par des « indicateurs », c'est-à-dire des exemples concrets de pratiques qui pourraient conduire l'organisation vers l'excellence.

Le draft du nouveau CAF, issu de la réunion de Berlin, est plus clair et mieux structuré. Le nombre de sous-critères a été réduit de 43 à 27. L'ordre et le libellé des sous-critères ont également été revus et simplifiés. Les tableaux d'évaluation des facteurs et des résultats (enablers and results panels) ont été entièrement modifiés. Une nouvelle structure pour les guidelines du CAF a été discutée et approuvée (voir annexe).

Enjeux :

L'enjeu principal pour moi était de me familiariser avec un outil dont je n'avais qu'une vague idée.

L'enjeu pour le groupe chargé de reformuler le CAF était de tenir compte des demandes connues et souvent contradictoires des différents concepteurs du CAF (tous présents à la réunion de Berlin) :

- la cellule « Qualité/Benchmarking » de P&O voulait transformer le critère concernant la « gestion de l'orientation et de l'implication des clients-citoyens » estimant qu'il était peu clair ;
- Speyer voulait accorder dans le CAF une place prioritaire à l'implication des clients-citoyens (involvement of customer-citizens) ;
- l'EFQM voulait qu'on suive la démarche du modèle d'Excellence ; etc.

L'enjeu était aussi de pouvoir présenter à la réunion de Berlin un draft de la nouvelle structure (critères et sous-critères) du CAF. Cet objectif a été réalisé, mais il reste encore beaucoup de travail à effectuer pour que la version définitive du CAF 2002 puisse être présentée à la Conférence de Copenhague en octobre 2002. Les « indicateurs » - ou exemples pour étayer les sous-critères - doivent notamment être revus et développés. Les dossiers des 65 organisations publiques belges qui ont réalisé un CAF pourront être utilisés comme source d'information pour améliorer ces indicateurs. De plus, le guide d'accompagnement du CAF doit être revu.

L'enjeu pendant la réunion de Berlin était aussi de concilier des approches nationales différentes sur plusieurs notions de base. En ce qui concerne la définition du client/citoyen par exemple, certains estimaient que le CAF devrait parler d'usagers et non pas de clients-citoyens, à partir du moment où l'utilisateur n'a pas le choix de ses fournisseurs dans le secteur public. D'autres, qui viennent de pays où la notion de client/citoyen est plus répandue, considèrent que ce terme correspond à la réalité. Des discussions ont également eu lieu sur la place à accorder à l'égalité de traitement et l'égalité des chances en gestion des ressources humaines. Pour certains, « gérer le recrutement et les plans de carrière en ayant comme valeur l'égalité de traitement et l'égalité des chances » devrait être un critère pour mesurer la performance d'une organisation. Pour d'autres, cela ne devrait être qu'un des indicateurs d'un critère plus général qui est d'identifier, de développer et d'utiliser les compétences des agents en alignant les objectifs et les buts individuels et de l'équipe sur ceux de l'organisation. La notion de « responsabilisation » (empowerment) du client/citoyen a également donné lieu à des échanges de vues : si je suis impliqué comme client/citoyen à traiter mes déchets ménagers, on ne me laisse cependant pas le choix de faire autrement. S'agit-il alors d'implication ou plutôt de responsabilisation ?

Description des tâches :

Mes tâches ont consisté à :

- analyser des documents : CAF, modèle EFQM d'Excellence, modèle Speyer, questionnaire réalisé par la Belgique sur l'utilisation du CAF dans les États membres ;
- travailler plus spécifiquement sur 3 des critères et proposer des changements (critère 1 sur le Leadership, critère 2 sur la Politique et la Stratégie - devenu Stratégie et Planification -, critère 4 sur les Partenariats et les Ressources) ;
- participer à plusieurs réunions de travail avec la cellule « Qualité/Benchmarking » et avec le spécialiste CAF de l'EIPA ;
- participer à la réunion de Berlin, pendant laquelle j'ai été chargée de présenter le critère 1 sur le Leadership.

Compétences développées :

Le fait que l'on m'avait demandé d'être prête à présenter, à Berlin, les changements de certains critères m'a fait travailler de façon relativement approfondie sur 3 d'entre eux (Leadership, Policy and Strategy, Partnerships and Resources). A titre informatif, les travaux que j'ai préparés pour Berlin sont présentés en annexe.

Bien que j'aie développé une bonne connaissance du CAF grâce au stage, je n'ai malheureusement pas pu participer à un exercice CAF sur le terrain. Pendant ma période de stage, aucun CAF n'était en cours auquel j'aurais pu participer. Mais gageons que cela sera un des instruments utilisés dans le cadre de la réforme Copernic...

C) Activité du stage : Apprentissage de la réforme Copernic

Contexte et enjeux :

Il est évident qu'effectuant mon stage auprès de l'organisation qui est le moteur de la réforme Copernic, je voulais en savoir un peu plus...L'idée étant de tirer des leçons pour l'implémentation de la réforme dans mon ministère/SPF.

Description des tâches :

J'ai eu des entretiens avec le Directeur général de la Direction « Organisation » du SPF P&O, avec les consultants recrutés pour faire partie de la cellule stratégique (qui remplace le Cabinet) et avec divers collègues du SPF. J'ai également pu assister à une présentation sur la Direction « Personnel » effectuée par son nouveau Directeur général.

Compétences développées :

Hormis des connaissances nouvelles que j'ai pu acquérir sur la réforme (plan de management et plan opérationnel, nouveau cycle budgétaire, audit interne, contrôle interne, trajets-formation), j'ai principalement appris qu'il n'est pas facile, et que cela prend du temps, de mettre en pratique les recommandations de consultants du privé surtout quand la réforme constitue un big-bang. J'ai, notamment, fait les observations suivantes :

1) La matrice virtuelle instaurant 10 SPF verticaux et 4 SPF horizontaux (dont P&O) est bien connue. En revanche, le rôle de développement de standards et d'appui des SPF horizontaux aux SPF verticaux n'a pas été communiqué largement. Selon la matrice virtuelle, la Direction « Développement de l'Organisation » de P&O, par exemple, devra développer des standards en matière de BPR, de Qualité et de gestion du changement et les promouvoir auprès des SPF verticaux, en tenant compte des spécificités de ces SPF. De la même manière, le SPF horizontal « Budget et Contrôle de la Gestion –BCG » est-il chargé notamment de fournir une expertise aux SPF verticaux en matière d'accompagnement et de suivi du nouveau cycle budgétaire fédéral.

Les compétences devant être renforcées dans beaucoup de domaines, c'est la raison pour laquelle des trajets-formation ont été organisés pour l'ensemble du fédéral par le SPF P&O (les BPR dans différents domaines sont actuellement réalisés par des consultants externes). Les trajets-formation concernent la gestion des ressources humaines, la communication interne, le BPR et le développement de l'organisation. Environ 300 personnes relevant du fédéral sont actuellement formées. Il reste à espérer que l'expertise ainsi obtenue pourra

remplacer efficacement les consultants. Cela sera probablement le cas lorsque le budget de consultance sera réduit. Tant qu'une disponibilité budgétaire existe, on peut se demander si les SPF verticaux feront appel à l'expertise des SPF horizontaux ou à celle des consultants externes. Quant aux BPR qui restent à effectuer par des consultants externes sur le budget encore disponible, il est certain que des arbitrages politiques devront décider dans quels SPF ils auront lieu.

2) Les consultants engagés dans la cellule stratégique sont indéniablement des personnes de très haute qualification. On peut cependant regretter que, malgré leur ouverture d'esprit certaine, la non communication entre eux et une grande partie du personnel est une réplique de la traditionnelle césure qui existe entre le Cabinet et l'Administration. Ne serait-il pas souhaitable que les futures cellules stratégiques soient des équipes mixtes de consultants et de fonctionnaires formés aux nouvelles techniques de management ?

3) La « cellule provisoire » à P&O a créé une très grande incertitude parmi les agents qui ont dû définir eux-mêmes leurs compétences et postuler, plus tard, à des profils de fonction. Suite à une décision du Conseil des Ministres et dans le cadre de la transition des ministères vers les SPF, l'ensemble du personnel de chaque ministère/SPF est d'abord intégré dans une « cellule provisoire ». Le Président du SPF dresse alors un inventaire du personnel actuel et, via des BPR réalisés par des consultants externes, il établit des descriptions de fonction. Dans la cellule provisoire, les agents sont « précatégorisés » : ils reçoivent une lettre indiquant dans quelle Direction et pour quelle fonction ils semblent le plus adaptés. Cette précatégorisation est faite sur base d'une enquête antérieure auprès des agents sur les compétences qu'ils pensent avoir. Au SPF P&O, le BPR a duré un peu moins d'un an et les profils de fonction commencent à sortir. Un aspect positif est qu'il est possible de postuler à une fonction pour laquelle on ne pense pas déjà posséder toutes les compétences requises, à partir du moment où l'on est disposé à les acquérir (par de la formation par exemple). On peut toutefois se demander s'il ne serait pas plus opportun de créer la cellule provisoire quand le BPR de description de fonction est terminé. Ceci dit, le mécontentement est une étape connue dans tout processus de BPR car le changement est aussi un processus émotionnel.

4. Leçons pour l'administration fédérale

Il est évidemment paradoxal de tirer du stage une bonne pratique pour l'administration fédérale quand on a effectué son stage dans le Service public fédéral qui est le fer de lance de la réforme de la fonction publique en Belgique.

Ceci dit, le CAF, qui a été développé et amélioré avec la collaboration intense de la cellule « Qualité/Benchmarking » de P&O, est certainement un outil de management qui doit être promu dans toute la fonction publique belge. Il n'est pas question de dire que le CAF est le seul instrument à utiliser, mais il a une spécificité propre (rapidité d'utilisation et exhaustivité) qui mérite d'être soulignée. Selon l'objectif recherché et le niveau d'analyse auquel on veut se situer, l'organisation choisira d'utiliser la pyramide COSO, l'analyse SWOT, le Balanced Scorecard, l'EFQM, l'analyse d'efficacité, etc. Le CAF, quant à lui, présente l'avantage d'être un outil spécifique pour le benchmarking (analyse comparative des performances et échange des bonnes pratiques) entre organisations publiques européennes. Mais il est aussi un outil de gestion pour le manager qui veut réorienter ses actions vers des résultats excellents (le Président d'un SPF par exemple).

Au sein du SPF P&O, la cellule « Qualité/Benchmarking » sera chargée notamment de promouvoir le CAF auprès des services « qualité » de chaque SPF (avec l'appui de l'IFA). Le but recherché est de pouvoir développer un Réseau fédéral Qualité avec le CAF comme outil de développement de l'organisation. A terme, ce réseau pourrait aussi compter les régions, les villes et les communes permettant ainsi un benchmarking entre organisations publiques belges.

5. Evaluation personnelle du stage

Le stage a certainement répondu à mes attentes en termes d'apprentissage personnel (compréhension du CAF et recherche des activités Qualité en Belgique). Il n'a pas totalement coïncidé avec le projet de stage d'origine mais cela n'a pas d'importance. Le fait que j'ai été très bien intégrée dans l'équipe « Qualité/Benchmarking » de P&O a contribué à rendre un travail qui s'est révélé très technique moins fastidieux que prévu. Je ne regrette qu'une seule chose, c'est que, prise par ce travail sur les détails, je n'ai pas eu de recul suffisant pour analyser en profondeur des concepts tels que l'évolution de la société de service, l'utilisateur/client ou la spécificité du service public. Mais chaque chose en son temps...

* * *