

L'apport du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique

Revue de l'Innovation, 2009, vol. 14, no 3, pp. 1-24

Prof. Y. Emery, responsable de la chaire « management public et gestion des ressources humaines » Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Suisse

Think of the chaos that would come if everyone did his best, not knowing what to do

E.W. Deming (1986, p.19)

Table des matières

Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique.....	1
1. Introduction	1
2. L'après NGP : vers un modèle bureaucratique renouvelé.....	3
3. Les apports du management de la qualité au modèle bureaucratique renouvelé	5
3.1 L'orientation-client : quelle qualité pour quels bénéficiaires ?.....	6
3.2 De l'unité administrative au système de production publique	10
3.3 La maîtrise des processus de qualité publique	11
3.4 L'infailibilité administrative mise à l'épreuve de l'apprentissage	12
3.5 Le renouveau d'une démocratie intra-organisationnelle	13
4. Conclusion.....	14
Bibliographie citée	17

1. Introduction

Au fil des décennies, la modernisation publique a traversé différentes vagues qui reflètent l'évolution des connaissances en la matière et aussi, aux yeux de certain-e-s observateurs-trices, un phénomène de mode : rationalisation administrative, réorganisations et *redesign* des processus, nouvelle gestion publique, (nouvelle) gouvernance (Pollitt et Bouckaert 2004; Osborne 2006), sont quelques-unes des approches ayant marqué la gestion publique depuis les années 1960. Comme si les organisations publiques étaient *condamnées à se moderniser* (Emery 2000), dans un cycle d'amélioration que l'on retrouve au cœur des démarches qualité.

Derrière ces approches se trouvent des « fondamentaux » de bonne gestion publique, dont la plupart peuvent à notre sens être imputés au management de la qualité, qui représente un paradigme alternatif de gestion par rapport au mouvement dominant du managérialisme (Chanlat 2003) au cœur de la nouvelle gestion publique (NGP) (Pollitt

2002). Un paradigme particulièrement adapté aux spécificités publiques, et qui pourrait gagner encore en pertinence lorsque nous considérons le renouveau du modèle bureaucratique.

Ces vingt dernières années ont été marquées par la nouvelle gestion publique au point que toute initiative de modernisation a pu être associée à ce courant qui, et il faut y voir l'une des explications à ce constat, montre une diversité étonnante autant sur le plan de la philosophie politique sous-jacente (tantôt vue comme « de gauche » ou « de droite ») que des méthodes employées (Mönks 1998; Giauque et Emery 2008). Au moment où l'après-NGP se dessine, il paraît important de s'interroger sur la place et l'importance que les approches issues du mouvement de la qualité peuvent (re)-prendre au sein de la gestion publique, dans le sillage du renouveau du modèle bureaucratique que de nombreux spécialistes appellent de leurs vœux. En effet, si l'on prend un peu de recul, il apparaît clairement que la NGP a quelque peu évincé une approche plus ancienne et plus durable de gestion des organisations publiques, labellisée sous l'appellation générique de « management de la qualité »¹. L'avenir de la gestion publique pourrait grandement bénéficier des idées fondatrices du management de la qualité, comme nous allons le montrer dans cette contribution, et même si leur mise en œuvre n'est de loin pas toujours aisée en considérant les différentes rationalités des acteurs en présence.

Bientôt centenaire, le management de la qualité peut en effet se targuer de disposer à la fois d'une large base théorique et méthodologique, qui fait dire à certains auteurs qu'il est à considérer comme un nouveau *paradigme* de management (Gogue 1997), et également d'innombrables applications dans les organisations les plus diverses, fournissant une base empirique particulièrement riche d'enseignements, y compris dans les organisations publiques (Singh et Mansour-Nahra 2006; Fryer, Antony et al. 2007). En témoignent également les multiples associations² (Brunetière 2003; France Qualité Publique 2006; IPSG 2008), prix qualité (Mavroidis 2007) et autres congrès. Sans oublier le référentiel d'excellence publique, développé au sein de l'Union européenne, le Common Assessment Framework (CAF), qui s'inscrit dans la tradition de l'excellence dans l'économie privée³.

A priori intéressant pour les organisations publiques, qui pour une part importante sont actives dans le domaine des services, imposé dans bien des domaines d'action publique, notamment en Suisse, par des bases légales qui en font explicitement mention, le management de la qualité gagne à être repensé pour fournir une base

¹ appellation générique que nous employons dans cet article, souvent traduite de « Total Quality Management, TQM », qui est l'appellation la plus courante. Rappelons, avec les pionniers de la qualité (Deming et Juran en particulier) que ces derniers les considéraient simplement comme de bonnes pratiques de management. Gogue, J.-M. (1990). Les six samouraï de la qualité. Paris, Economica.

² voir pour l'Europe : le congrès de l'European Organisation for Quality, organisé en juin 2008 à Vienne, avec le slogan « *Quality is back, back to quality* », les congrès européens sur la qualité publique, dont la 5^{ème} conférence européenne sur la qualité, qui s'est tenue à Paris en octobre 2008 sur le thème du « *Citoyen au cœur de la qualité publique* », qui montrent à quel point le mouvement de la qualité a marqué le XX^{ème} siècle et continue son influence au XXI^{ème} siècle.

³ le modèle est hébergé par l'Institut européen d'administration publique à Maastricht, voir www.eipa.nl/CAF

théorique et méthodologique solide au modèle bureaucratique renouvelé, en tenant compte des spécificités caractérisant la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action publique.

Nous utilisons « action publique » pour désigner la production administrative (biens et services fournis par l'administration, « outputs » dans le sens du management public, (Schedler et Proeller 2000)), mais également les politiques publiques devant générer des « outcomes », dans le sens de la science politique (Knoepfel, Larrue et al. 2001). En effet, loin de s'intéresser uniquement à la satisfaction des utilisateurs, le management de la qualité devrait inviter à une perspective *holistique* du système politico-administratif, qui inclut tous les acteurs impliqués, en particulier les agents publics, les autorités politiques, les différentes parties prenantes de l'action publique (au sens de « communautés » de politiques publiques) (Budd 2007) et bien entendu les bénéficiaires⁴ des services publics. Bénéficiaires appelés préférentiellement « clients » dans le cadre de la nouvelle gestion publique, ou « groupes-cibles » dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, substantifs remplaçant en partie les anciennes appellations plus spécifiques telles qu'usagers, administrés, justiciables ou encore contribuables.

Cet article est une contribution théorique visant à montrer en quoi le management de la qualité peut constituer un fondement conceptuel solide au modèle bureaucratique renouvelé, à la fois au plan théorique et au niveau des idées directrices qu'il véhicule. En effet et comme nous allons le montrer ci-dessous, ce nouveau modèle bureaucratique constitue un univers hybride qui marie des conceptions idéal-typiques qui ont longtemps été perçues comme clairement différentes, voire inconciliables. Il s'agit donc de trouver un fond théorique capable de les réconcilier. L'article s'adresse donc avant tout au monde académique, tout en offrant des pistes de réflexion et d'action aux praticiens, vivant quotidiennement le monde hybride du modèle bureaucratique renouvelé. Nous allons tout d'abord esquisser les lignes-forces de ce modèle bureaucratique renouvelé, pour ensuite discuter chacune des facettes constitutives du management de la qualité en relation avec ce modèle.

2. L'après NGP : vers un modèle bureaucratique renouvelé

L'institution publique est en profond redéploiement, justifiant un questionnement sur ses fondements conceptuels. L'idée de repenser les caractéristiques de l'organisation

⁴ Nous utilisons dans cette contribution le mot « bénéficiaire » pour désigner les personnes ou groupes de personnes directement concernées par les prestations fournies par l'organisation publique. Deux remarques à ce sujet : d'une part, le mot « bénéficiaire » est plus adapté à des prestations de service (par exemple bénéficiaires de subsides, d'aides diverses) qu'à des prestations régies par la puissance publique, telles que les décisions d'autorisation ou de police. On dira ainsi que les contribuables sont les « bénéficiaires » directs des prestations de l'administration fiscale, même s'ils ne sont pas ravis de payer leurs impôts. D'autre part, l'approche dite des « politiques publiques » fait la distinction entre les bénéficiaires finaux, personnes ou groupes de personnes positivement impactées par les politiques mises en œuvre (par ex. la population bénéficiant d'une sécurité accrue, d'une pollution réduite, etc.), et les « cibles », soit les personnes ou groupes de personnes influencées par les politiques publiques mises en œuvre (par ex. : les délinquants, les pollueurs).

bureaucratique classique au sens de M. Weber (Weber 1956) a déjà été exprimée il y a de nombreuses années (Heckscher et Donnellon 1994). Mais il est intéressant de constater qu'à cette époque, ces auteurs portaient une critique avant tout focalisée sur le modèle bureaucratique en tant qu'outil (appareil bureaucratique), vu comme un système d'organisation et de gestion (d'entreprise) impropre à relever les nouveaux défis de l'environnement. Ainsi, ces auteurs mettaient en avant l'importance de remplacer la direction hiérarchique de l'organisation, qui impose une volonté de manière unilatérale, par une forme de gouvernance plus participative, basée sur une volonté déterminée de manière consensuelle, où « chacun assume la responsabilité pour le succès d'ensemble » (op cit. p.24). S'il est évident que cette vision post-bureaucratique va dans le sens de résoudre l'un des paradoxes de la gestion publique, soit celui qui met en exergue la contradiction entre l'autoritarisme potentiel des structures administratives envers les membres du personnel, et l'idéal démocratique caractérisant leur mission, voir par ex. (Berman et Bowman 2006), elle se distingue toutefois clairement des critiques plus récentes qui se placent davantage à un niveau institutionnel. Néanmoins, ces premières critiques s'inscrivent déjà dans l'idée participative à la base des démarches qualité (cf infra, point 3.5) (Emery 2006a).

En effet, face aux principaux constats qui placent aujourd'hui la nouvelle gestion publique en situation d'échec partiel (Christensen et Laegreid 2007), nombre d'analystes estiment qu'il serait judicieux de porter un regard neuf sur le modèle bureaucratique en tant que tel, élargissant de fait l'objet d'analyse à l'institution publique globalement considérée (Steen 2006). Les pratiques inspirées de la NGP se sont construites, à bien des égards, en contre-pied du modèle bureaucratique, dans un effet de balancier à 180°, considérant le modèle du marché comme la clé de la résolution des problèmes publics. Cette forme de rejet du modèle bureaucratique a entraîné un déclin manifeste de *l'ethos de service public* et des valeurs qui le sous-tendent, en particulier dans les pays qui ont largement adopté la philosophie de NGP (du Gay 2005). C'est dire qu'une nouvelle lecture du modèle de la bureaucratie, des principes et qualités recherchées chez les « bureaucrates professionnels », des valeurs sous-tendant *l'ethos public*, pourrait être très instructive ; une lecture qui ne serait pas emprunte de la nostalgie d'un modèle injustement passé dans l'ombre, mais dont l'ambition serait de définir les contours d'une nouvelle conception hybride de l'organisation publique, mariant les principes et valeurs classiques de la bureaucratie, et les exigences d'efficacité que l'approche NGP met en avant.

Cette vision hybride est esquissée par un nombre croissant d'analystes, parmi lesquels d'éminents spécialistes des sciences administratives (Aucoin 1997; Pollitt et Bouckaert 2004) ou des sciences de l'organisation (Olsen 2006). Pour Olsen, le modèle bureaucratique doit être appréhendé en tant que variante institutionnelle et organisationnelle dans un répertoire plus large de systèmes voués à résoudre les problèmes de la société, systèmes qu'il s'agit de combiner. Dans le sens de cet auteur, il ne peut prétendre à une nouvelle hégémonie, car il s'agit de penser « A new institutionalised moral vision synthesizing private and public ethical principles and standards is needed (...) » (Olsen, 2006 : 7), idée qui rejoint celle de Pollitt et Bouckaert sur l'Etat néo-weberien (« Neo-weberian State »), une forme hybride combinant, selon de nouvelles logiques à inventer, les principes classiques de fonctionnement

bureaucratique avec des principes issus de l'économie et des nouvelles formes de gouvernance. On trouve une idée comparable également dans la conception de « New Public service » développée par Denhardt/Denhardt qui estiment que, en réaction à une managérialisation exagérée des services publics, ceux-ci devraient notamment se focaliser sur (cité par (Perry 2006)) :

- Servir les citoyens, pas les consommateurs
- Viser l'intérêt général
- Valoriser davantage la citoyenneté, et moins l'entrepreneuriat
- Penser stratégiquement, agir démocratiquement
- Reconnaître que l'imputabilité n'est pas une chose simple
- Servir plutôt que de piloter
- Valoriser les personnes, pas seulement la productivité (Denhardt et Denhardt 2003).

On peut affirmer avec Steen que les formes bureaucratiques nouvelles du XXI^{ème} siècle ne conduisent pas à un modèle monolithique, mais au contraire à une multitude de variantes reflétant la diversité des valeurs pénétrant le secteur public. Cette diversité met en exergue la capacité des organisations (et des agent-e-s) publiques à gouverner des réseaux d'acteurs intégrant divers partenaires de la société civile, dans le cadre de politiques cohérentes réaffirmant l'indépendance de l'acteur public (Steen 2006). Ce modèle bureaucratique renouvelé devrait être affranchi des lourdeurs procédurales, issues d'une vision segmentée et non-coordonnée de l'appareil administratif, tout en mariant de manière optimale « l'orientation-client », érigée en dogme par la nouvelle gestion publique, et les exigences de légalité et d'équité propres à l'action publique, qui la distinguent de l'univers marchand (Emery 2006b). Autant d'objectifs qui peuvent se nourrir utilement des concepts théoriques et méthodes issues du management de la qualité, comme nous allons le montrer.

3. Les apports du management de la qualité au modèle bureaucratique renouvelé

Le management de la qualité constitue un courant de gestion alternatif qui a été largement ignoré par la science normale du *managérialisme* jusque dans les années 1990 (Gogue 2006). Si les auteurs structurants du mouvement de la qualité n'ont guère apporté un appareil conceptuel cohérent sur ce que l'on peut considérer comme le *management de la qualité*⁵, d'innombrables publications attestent d'une consolidation et d'une reconnaissance graduelles des idées par les représentants de la science normale au sens de Kuhn (Kuhn 1983). Certains ouvrages à succès, comme le Prix de l'Excellence (Peters et Waterman 1982), la théorie Z (Ouchy 1981), ou encore L'entreprise du 3^{ème} type (Archier et Serieyx 1984), ne se réclamant pas du mouvement de la qualité tout en véhiculant des idées très proches, ont contribué à solidifier une approche qu'il est communément admis d'appeler également TQM. Une appellation adaptée du « Total Quality Control » apparut initialement en 1956 dans un article célèbre

⁵ Les auteurs fondateurs du courant du management de la qualité (Deming, Juran, Ishikawa, Crosby, Feigenbaum) sont structurants au sens de l'analyse des auteurs les plus souvent cités selon la méthodologie des co-citations, voir par ex. J. Igalens/H. Penan : La structure des connaissances en gestion des ressources humaines, in Revue de Gestion des Ressources Humaines, no7, mai 1993, pp. 13ss.

de Feigenbaum (Feigenbaum 1956). Souvent confondu avec les approches de type certification et les techniques réservées aux qualicien-nes, le management de la qualité est en fait une philosophie de gestion intégrée qui se nourrit de fondements théoriques riches et diversifiés. Ces fondements en font, selon les mots de Deming, un système d'apprentissage approfondi (*System of profound knowledge*, (Deming 1993)), qui s'inscrit résolument dans les approches systémiques de l'organisation. A notre sens, le management de la qualité peut être résumé par les idées fondatrices suivantes qui, chacune à leur manière, peuvent apporter une contribution décisive au modèle bureaucratique renouvelé (Emery 2006a):

1. L'*orientation-client*, qui implique tout d'abord une identification des bénéficiaires, puis ensuite la prise en compte de la qualité des prestations *perçues* par ces bénéficiaires, aussi importante que la qualité *conçue* par celles et ceux qui la réalisent (les agent-e-s publics, et en amont, les autorités politiques en charge du *policy design* (cf ci-dessous)) (Korunka, Scharitzer et al. 2007).
2. La qualité résulte d'un système de production intégrant les différents services et membres de l'organisation, ainsi que les différentes parties prenantes, et non d'individus ou de services administratifs pris isolément (Dupuy 1998).
3. La maîtrise des filières de travail (processus) est essentielle à l'amélioration de la qualité. Ces filières doivent être appréhendées en considérant non seulement les processus administratifs, dans le sens du Business Process Management (O'Connell, Pyke et al. 2006), mais également les processus sous-jacents aux politiques publiques.
4. Les erreurs sont sources d'apprentissage et de connaissances, permettant de parfaire le système de production au sens large, dans un processus d'amélioration continue (Fryer, Antony et al. 2007).
5. La qualité suppose une réelle implication du personnel de base, associé à la définition, à l'évaluation et à l'amélioration du travail fourni (Deming 1986).

Nous montrons dans les paragraphes qui suivent les fondements théoriques et les implications concrètes de chacune de ces idées au modèle bureaucratique renouvelé.

3.1 L'orientation-client : quelle qualité pour quels bénéficiaires ?

L'orientation-client implique que le bénéficiaire des prestations publiques *détermine (au moins en partie) et apprécie la qualité produite*. Ce qui pose tout d'abord la question de savoir comment définir la qualité. En effet, il existe de multiples définitions de la qualité, qui reflètent des orientations théoriques et pratiques très différentes, plus ou moins pertinentes pour l'organisation et la gestion publiques. De surcroît, le mot *qualité* est tellement utilisé qu'il en devient suranné. Historiquement, la qualité a d'abord été utilisée dans la Grèce antique comme un idéal d'excellence (*aretê*) (Reeves et Bednar 1995), idée que nous ne voudrions pas retenir ici car elle représente une vision absolue et inaccessible de la qualité qui n'est guère compatible avec les ressources limitées affectées aux organisations publiques. La qualité a ensuite été définie comme la

conformité à certaines spécifications. Originellement axées sur les produits industriels (armement), ces spécifications « techniques » étaient plutôt le fait de producteurs soucieux de livrer des marchandises présentant une qualité toujours égale. De fait, les spécifications expriment plutôt une vision interne et technique de la qualité, qui n'implique nullement une prise en compte des clients-utilisateurs. Malgré cette réserve, l'idée de conformité à des standards techniques ou juridiques est bien l'essence même de l'action publique et de l'idéal-type bureaucratique imaginé par M. Weber, soit le respect des bases légales et le traitement identique (égalitaire) des bénéficiaires, une des valeurs de bonne gouvernance administrative présente dans de nombreux pays (OCDE 1996; Hondeghem et Vandenabeele 2005).

Cependant, cette conception technique de la qualité doit absolument être complétée par la perception qu'en ont les bénéficiaires, c'est l'une des idées fondatrices du management de la qualité (Deming 1986). Ce tournant fondamental dans la conception de la qualité a amené une définition nouvelle : celle orientée vers la satisfaction des clients, qui provient du fait que les prestations fournies atteignent, voire excèdent leurs attentes (Reeves et Bednar 1995). Véritablement au cœur de l'approche qualité, la satisfaction des clients n'est donc nullement une variable absolue, car elle implique une comparaison entre un niveau d'attentes par rapport au service (public), et les prestations réellement obtenues (Averous et Averous 1998; France Qualité Publique 2006). Issue du marketing, l'idée de satisfaire les besoins des clients se retrouve dans le fameux « fitness for use » du pionnier J. Juran, et de façon plus détaillée dans la définition normalisée de la qualité (ISO 8402) ⁶ :

La qualité est l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites.

Mais peut-on parler de satisfaction des clients dans le service public ? Conçue pendant longtemps comme un système fermé et auto-référencé, l'administration publique s'est progressivement ouverte sur ses « clients » (De Quatre-Barbes 1996), aboutissant à une forme de confrontation entre les exigences internes (techniques, vues des agent-e-s publics) et externes (besoins et perceptions des « clients »), admirablement décrite par Dupuy (Dupuy 1998). Cette orientation-client est une tendance fortement mise en avant par la NGP (Schedler et Proeller 2000), et qui a amené les organisations publiques à mieux identifier leurs bénéficiaires, puis à réaliser des enquêtes de satisfaction auprès de ces bénéficiaires, en utilisant des méthodes validées dans les entreprises privées, telles que l'approche SERVQUAL (Wisniewski 2001). En effet, le modèle bureaucratique renouvelé implique une prise en compte systématique de la perception des bénéficiaires des prestations publiques, et plus en amont, une organisation du travail qui tienne compte des besoins de ces bénéficiaires, mais en évitant soigneusement de retomber dans une forme de « néo-clientélisme » qui serait très préjudiciable à la neutralité et à la légalité de l'action publique ; un exercice pas toujours facile, en particulier pour le personnel au front (« front-line workers ») ((Rosenthal et Peccei 2006). Un exercice qui suppose également un changement profond de culture, afin d'intégrer la figure du

⁶ ISO , Norme internationale, Management de la qualité et assurance de la qualité, Vocabulaire, Genève, 1994

bénéficiaire dans l'univers administratif, sans tomber dans une logique consumériste propre au monde marchand (Boltanski et Thévenot 1991).

De manière plus générale, cette dernière définition devrait conduire les responsables politiques et administratifs à exprimer de manière plus claire les standards et niveaux de prestations que l'administration publique devrait produire. Cette clarification des attentes est à considérer non seulement dans le sens des *engagements* et autres *chartes qualité* bien connus dans de nombreux pays (Falconner et Ross 1999; France Qualité Publique 2004), mais également comme une exigence en amont, dans la formulation des objectifs poursuivis par les politiques publiques, les bases normatives et les programmes politico-administratifs qui en découlent, et que l'on pourrait résumer sous « *policy design* » (Knoepfel 1996). Si les attentes des citoyens envers l'Etat sont souvent illimitées, celles des bénéficiaires face à leur administration devraient être clairement formulées et régulièrement appréciées, de manière à maximiser l'adéquation par rapport aux attentes. Dans ce sens, et en poussant l'idée jusqu'au bout, il est évident que cette exigence aboutit à repenser la double régulation de l'action publique : celle des bénéficiaires que nous venons d'évoquer, mais également celle des citoyens, en amont de l'action publique, une double régulation qui, lorsqu'elle existe, n'est pas toujours exempte de problèmes (Schedler et Kettiger 2003). Dans de nombreux pays en effet, la régulation par les citoyens se limite à la portion congrue, soit l'élection de leurs représentants au parlement et à l'exécutif.

C'est dire combien le mot « client », même rebaptisé « bénéficiaire », est réducteur de la polyfonctionnalité de l'acteur public, à la fois citoyen et bénéficiaire de l'action publique. Tout d'abord, notons l'absence du mot *client* dans la définition ISO : on ne sait pas par rapport à qui les besoins, exprimés et implicites, sont à considérer. Contrairement à l'entreprise privée où le client peut généralement bien être identifié, l'application du concept de client dans le secteur public se révèle très délicate. La simple identification de la constellation des clients directs et indirects, sans considérer encore l'intérêt général, est parfois déjà problématique, surtout lorsque la réflexion ne se fait pas au niveau très concret d'un service de l'administration (Swiss 1992). De surcroît, la demande exprimée par les clients-usagers est fréquemment complexe, floue, et parfois contradictoire (Vigoda 2002). Aussi, de la simple orientation « client », certains auteurs recommandent-ils de passer à la notion de *stakeholders* en étudiant comment leurs différentes attentes se combinent, perspective au cœur de la nouvelle gouvernance publique (Osborne 2006). Cette interrogation est fondamentale et doit être traitée avec la plus grande attention, notamment parce qu'elle peut *in fine* influencer la participation démocratique et la légitimité politique. Elle invite à marier la qualité des *policy designs*, portant sur les *outcomes*⁷, à celle des engagements de qualité portant sur les prestations publiques, touchant les *outputs* (Knoepfel, Larrue et al. 2001).

Fort de ces considérations, nous pourrions redéfinir de la manière suivante la notion de qualité publique, dans le cadre du modèle bureaucratique renouvelé, en distinguant

⁷ Cette tendance est perceptible notamment dans l'évolution du droit public, qui est de plus en plus « finalisé » plutôt que « conditionnel », et qui comporte des clauses d'évaluation, comme c'est le cas en Suisse par exemple.

deux niveaux d'analyse, celui des prestations (outputs) et celui des effets (outcomes) de l'action publique :

Au niveau des prestations publiques (micro-qualité) : la qualité publique est l'ensemble des caractéristiques d'une prestation qui lui confèrent l'aptitude à remplir les exigences légales et techniques la caractérisant, et à satisfaire les besoins exprimés et implicites des bénéficiaires directs ⁸.

Cette définition reflète l'efficacité *managériale* de l'action publique, soit la capacité de l'appareil administratif à fournir des prestations répondant aux exigences internes et aux besoins des bénéficiaires directs. A noter que les besoins touchent autant le *fond* que la *forme* de la prestation fournie (dans le sens des chartes de qualité), en rappelant que le fond est défini par le processus démocratique (politique, puis législatif), au moins dans les grandes lignes. La marge de manœuvre est donc étroite pour utiliser la notion de « besoin » quant à la prestation elle-même, mais elle demeure possible selon la latitude d'action dont bénéficie l'organisation publique chargée de la mise en œuvre. Rappelons en outre que toute prestation publique est entourée de prestations *périphériques* (par ex. : analyses ou conseils spécifiques demandés par le bénéficiaire de prestations sociales ou le contribuable ; accueil plus ou moins élaboré, etc.). Ces prestations, non obligatoires, fournissent toutefois un support au cœur de la prestation ; elles permettent de mieux la mettre en valeur ou de la rendre plus opérationnelle. Ici, la notion de « besoin » joue un rôle déterminant, et toute organisation publique souhaitant œuvrer selon une « orientation client » devrait identifier et optimiser ses prestations périphériques, en intégrant, comme le suggèrent les critères retenus pour le CAF par exemple, les bénéficiaires dans l'évaluation des prestations, voire même dans leur élaboration, favorisant une logique de co-production (Brudney et England 1983; Julien 2005).

Au niveau des effets de l'action publique (macro-qualité) : la qualité publique est l'ensemble des caractéristiques d'une politique publique qui lui confèrent l'aptitude à remplir les objectifs politiques qui lui sont assignés, à satisfaire les besoins exprimés et implicites des bénéficiaires indirects ⁹ ainsi que des autres partenaires de l'organisation publique chargée de sa mise en œuvre, et plus généralement de la collectivité.

Cette définition reflète l'efficacité *politique* de l'action publique, soit sa capacité à résoudre les problèmes collectifs qui ont été portés à l'agenda politique, mais également, en ce qui concerne la manière d'agir, une forme d'éthique de l'action publique. Cette éthique de l'action publique renvoie à des principes fondamentaux de service public (De Quatre-Barbes 1996), tels que la continuité ou le service universel, mais également à des éléments de bonne gouvernance, qui varient d'un pays à l'autre en fonction de l'histoire et de la culture politique (Vandenabeele et Hondegheem 2005). De la même manière que dans la micro-qualité définie ci-dessus, on retrouve donc dans cette définition des éléments de fond et de forme, qui reflètent la multi-dimensionnalité de la performance publique.

⁸ Les « cibles » dans le langage des politiques publiques

⁹ Les « bénéficiaires » dans le langage des politiques publiques (Knoepfel et al, 2001)

En acceptant *la réalité* des bénéficiaires (directs et indirects) comme étant complémentaire à celle des spécifications de qualité purement internes (légales, techniques), en reconnaissant la subjectivité inhérente à leur perception des caractéristiques qui peuvent être objectives en elles-mêmes, et évaluées différemment de l'intérieur de l'organisation, l'orientation-client s'inspire du *constructivisme* (Watzlawick 1988) et relativise, par là, le *monopole de la vérité* trop souvent détenu par l'administration (Dupuy 1998). Les faits sociaux sous-jacents à la conduite de l'action publique relèvent en partie d'une construction sociale qui implique de prendre au sérieux la perception qu'en ont les acteurs concernés. Ainsi, le constructivisme peut soutenir les fondements du nouveau modèle bureaucratique, puisque ce dernier relativise la toute puissance de l'administration traditionnelle fonctionnant par une logique auto-référentielle (Crozier 1963; Gouldner 1968), en donnant la parole aux bénéficiaires, mais également dans une vision plus large, aux citoyens, contribuant ainsi à les réintroduire dans les processus de régulation publique ¹⁰.

3.2 De l'unité administrative au système de production publique

Deuxième élément constitutif du management de la qualité : la qualité résulte d'un *système de production*, dont Deming se plaisait à dire qu'il conditionnait l'essentiel des variations communes expliquant des différences dans la qualité produite (jusqu'à 94 % selon lui, (Deming 1986), p.315). Après une conception *mécaniciste* et individualiste du travail des agents publics, appelés à améliorer leurs performances à titre individuel sans que la direction politique et l'encadrement administratif ne reconnaissent le déterminisme de leur environnement de travail (Norman 2007), après une conception *gestionnaire* de l'administration qui leur enjoignait d'optimiser leurs prestations à travers un contrat de performance ignorant largement les influences de l'environnement (Emery et Giauque 2001), les nouvelles approches de gestion publique réintroduisent la complexité du système des affaires publiques ainsi que la diversité des partenaires à considérer. La logique de l'autorité (administrative) et du marché s'étant révélées toutes deux insuffisantes, la bureaucratie renouvelée plaide pour mettre en avant celle des réseaux, troisième mode de gouvernance susceptible de mieux intégrer les différents partenaires de la société civile, parties prenantes aux communautés d'action publique (Christensen, Lie et al. 2008; van Genugten 2008).

Si les méthodes de gestion inspirées de la NGP ont, à bien des égards, abouti à une sorte de néo-compartmentalisme de l'administration (Knoepfel 2002), le management de la qualité s'inspire au contraire d'une vision systémique intégrative, bien qu'il puisse aboutir dans certains cas à une nouvelle technocratie, sous l'impulsion de qualitatifs qui ont oublié l'esprit de leur discipline. En procédant à une analyse comparative entre les grands modèles de management (modèles mécaniste-tayloriste, systémique, et culturel) et l'approche qualité, Spencer aboutit à la conclusion que le management de la qualité est une approche essentiellement *systémique*, bien qu'utilisant des termes plus opérationnels que les auteurs classiques ayant développé cette approche (Spencer

¹⁰ Cf le thème de la 5^{ème} conférence européenne de Qualité publique (Paris, octobre 2008)

1994). En particulier, l'accent mis sur le réseau des processus plutôt que l'organisation hiérarchique et la chaîne de commandement est typiquement d'essence systémique ; et a fortiori, l'extension du système au-delà des frontières organisationnelles, afin de considérer le réseau d'acteurs impliqués dans une même politique publique, parfois à différents niveaux du fédéralisme pour des Etats organisés selon ce principe (Kissling-Näf et Knoepfel 1998).

C'est dire que le modèle bureaucratique renouvelé, qui prône cette approche holistique du système des affaires publiques, s'inscrit dans une vision *systémique* pouvant avantageusement s'inspirer du management de la qualité. Une approche qui permettrait d'ailleurs d'intégrer l'analyse des politiques publiques, centrée sur les acteurs externes à l'administration, et l'analyse du management public, trop exclusivement centrée sur les acteurs internes, aboutissant à une réelle hybridation de ces disciplines (Gibert 2002).

3.3 La maîtrise des processus de qualité publique

La qualité résulte de la maîtrise des processus de travail, plus que celle des fonctions et territoires individuels. Si l'administration connaît depuis toujours les procédures, y compris dans leur réalité bureaucratique la plus paralysante, c'est qu'historiquement, elle a été fortement influencée par le raisonnement juridique, au point qu'il a pu constituer l'essentiel de sa rationalité (Chevallier 1986). D'autre part, l'approche mécaniste de l'organisation appréhendée, dans la tradition de l'école classique du management, comme une horloge parfaitement huilée, a contribué à mettre en avant l'optimisation du travail administratif individuel. Mais cette optimisation s'est faite au détriment des processus de travail, qui supposent une approche transversale (ou horizontale) et non verticale de l'administration, pour laquelle personne n'est véritablement responsable puisque chaque dirigeant-e politique ou administratif agit dans son propre dicastère.

C'est dire que la maîtrise des processus s'inscrit, tout d'abord, dans une conception collaborative et transversale de l'action publique, luttant contre l'une des tares les plus fréquemment mentionnées des bureaucraties classiques : leur cloisonnement (Downs 1966). Une conception qui relativise également l'importance de la spécialisation de l'agent public, puisque l'optimisation des processus signifie, en particulier, l'optimisation des interfaces et la vision d'ensemble de la prestation fournie, afin d'éviter que les bénéficiaires eux-mêmes doivent en assurer la cohérence (Dupuy 1998). Une optimisation qui suppose de mettre en avant la coopération entre agent-e-s publics, entre unités administratives, voire entre différentes organisations publiques et privées (dans la logique des partenariats public-privé). Autant dire que l'idée est plus facile à exprimer qu'à mettre en œuvre, en particulier sous l'impulsion de systèmes d'incitations qui favorisent la performance individuelle plus que celle des processus et de la performance collective (Emery 2004).

D'autre part, la maîtrise des processus ne signifie nullement leur contrôle absolu, mais bien leur *mise sous contrôle*. La nuance peut paraître subtile, mais elle traduit une

différence de conception essentielle entre le modèle mécaniste et le modèle organique de management. De fait, et contrairement à la vision mécaniste du monde, l'approche organique implique une prise en compte des phénomènes *probabilistes* issus de la complexité inextricable des systèmes humains. Le fondement *stochastique* et *probabiliste* de l'approche qualité est historiquement le plus ancien, issu des pionniers de la qualité qui, à l'image de Shewhart et Deming, étaient statisticiens. Rappelons-nous les analyses de Shewhart dans les années 1920 pour déterminer les limites de ce qui constitue une variation normale d'un processus sous contrôle, efforts ayant conduit aux fameux *graphiques de contrôle*, et plus récemment, à l'opérationnalisation de la méthode dite des six sigma (Lamprecht 2006).

Ainsi, la mise sous contrôle des processus, plutôt que leur maîtrise absolue, reflète les idées actuelles concernant le pilotage, voire le monitoring des politiques publiques, évitant un pilotage basé sur des indicateurs réducteurs (Knoepfel et Varone 1999). Le modèle bureaucratique renouvelé pourrait gagner à intégrer la mise sous contrôle des processus administratifs, en considérant les variations normales comme inhérentes à la complexité du système politico-administratif, tout en visant leur diminution progressive pour mieux correspondre aux engagements de qualité définis pour les bénéficiaires. Mais ces variations « normales » ne constituent-elles pas des erreurs administratives impardonnables ?

3.4 L'infailibilité administrative mise à l'épreuve de l'apprentissage

Les erreurs sont sources d'apprentissages et de connaissances, elles permettent de parfaire le système de production au sens large, dans un processus d'amélioration continue qui est au cœur du management de la qualité ; un processus souvent résumé par le cycle de Deming PDCA (Scherkenbach 1990) ou encore l'appellation de CPI (Fryer, Antony et al. 2007). Or, l'administration a trop longtemps été dominée par une forme d'infailibilité devant « ses » administrés, et mise sur le piédestal de la puissance publique, rendant tout apprentissage impossible (Nagel 2005). Fort-e de son expertise technique et de sa connaissance de la règle, l'agent-e public ne se trompe pas, ou s'il le fait, il sera toujours en mesure d'étayer son agir par une argumentation impénétrable aux yeux du bénéficiaire béotien (Friedberg 1997), tout en masquant le problème à sa hiérarchie. Ce portrait à peine noirci de la réalité administrative (Bellin Strait 2005) n'a plus guère sa place dans le modèle bureaucratique renouvelé.

Si la puissance publique et le respect de la base légale demeurent au centre de l'action publique démocratique, ils ne signifient nullement que l'administration ne commet pas d'erreur, à l'image des autres acteurs parties prenantes au processus global. Certains services publics en Suisse tentent cette évolution, mettant en avant la rapidité de leur action avant l'examen « bétonné » des dossiers, qui prendrait beaucoup plus de temps tout en laissant les bénéficiaires dans une attente souvent difficile à supporter ¹¹. Cette nouvelle philosophie de travail prend sens à partir du moment où elle est associée à une ouverture aux critiques, voire aux erreurs relatives au travail effectué, et à une capacité

¹¹ Ligne directrice de l'Office fédéral des assurances sociales, OFAS.

à remédier rapidement aux problèmes constatés. Les élu-e-s politiques s'y mettent également, à l'image du nouveau président américain avouant récemment « s'être trompé ». Mais cela représente un changement profond dans la culture dominante, où l'erreur éventuelle ne peut être épinglée que par la justice suite à des procédures de recours.

Le management de la qualité pourrait donc apporter beaucoup au modèle bureaucratique renouvelé, en suivant l'esprit prôné par les pionniers, à l'image de Deming qui parlait d'un système de connaissance plus que de méthodes spécifiques (cf supra). Avant leur théorisation par des systémiciens spécialistes de l'apprentissage organisationnel (Senge 1990; Dixon 1994), les processus d'apprentissage ont été au cœur du processus d'amélioration continue, dès les années 1950. Pour que l'administration puisse véritablement en bénéficier, il faudrait toutefois que ses dirigeants considèrent sérieusement les principales barrières à l'apprentissage organisationnel, qui sont d'ordre culturel plus que technique (Argyris et Schön 1978).

3.5 Le renouveau d'une démocratie intra-organisationnelle

Enfin, *la qualité suppose une réelle implication du personnel à tous les niveaux*. L'idée que les collaboratrices et collaborateurs soient formés à l'analyse des processus et contribuent à une efficacité accrue, que le personnel opérationnel en contact direct avec les bénéficiaires représente la source la plus importante d'amélioration, tous ces éléments vont dans le sens d'un management plus démocratique, bannissant les pratiques de management et de communication uniquement *top-down*, caractéristique dominante du modèle bureaucratique classique. On retrouve ici les premières traces de la *démocratie industrielle*, telle que prônée par l'utopiste entrepreneur R. Owen au début du XIX^{ème} siècle¹². Parce que l'approche qualité insiste autant sur les éléments tangibles du système d'organisation que sur la dynamique humaine d'amélioration collective, elle s'inscrit parfaitement dans le courant managérial des *systèmes socio-techniques* développé dans les années 1960, ainsi que dans l'esprit des promoteurs du management participatif (Likert 1961). Un style de management qui a eu tendance à souffrir à travers la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique, perçue par le personnel de base comme plutôt technocratique, et parfois paradoxale : d'un côté, la NGP visait à introduire un esprit d'entreprise et une marge de manœuvre plus grande pour le personnel, et de l'autre, elle a contribué à mettre sur pied des dispositifs de contrôle assimilables à une nouvelle bureaucratie (Emery et Giauque 2005).

Contrairement à l'exécution neutre et impersonnelle propre au fonctionariat traditionnel, le modèle bureaucratique renouvelé demande plus aux agent-e-s publics : faire preuve d'initiative et avoir un comportement responsable qui ne se cantonne pas à leur descriptif de poste, traduisant un véritable sens de la mission, et une identification aux valeurs de l'organisation (Paarlberg et Perry 2007). En retour, les agent-e-s attendent de

¹² R. Owen, réformateur et socialiste britannique (1771-1858). Copropriétaire d'un établissement textile, il y appliqua avec succès un programme de réformes visant l'amélioration de la situation des ouvriers de l'entreprise (Petit Robert 2, p.1359)

leur hiérarchie une capacité d'écoute et une proximité qui permettent d'instaurer une relation de confiance propice à l'expression des idées et la prise d'initiative (Emery, Sanchez et al. 2007), voire pour les plus hardis d'entre eux, à un authentique comportement d'entrepreneur, comme nous avons pu le montrer dans une étude récente aboutissant à une nouvelle typologie des agent-e-s publics (Emery et Martin 2008).

Mais dans ce domaine également, la transformation des compétences et comportements du personnel dirigeant, ainsi que des cadres intermédiaires, n'est de loin pas aisée, la prégnance du modèle hiérarchique classique étant encore largement dominante. Nous avons pu l'expérimenter dans de nombreuses organisations publiques où une responsabilisation du personnel de base (empowerment) a été introduite, bouleversant la raison d'être et la valeur ajoutée des cadres intermédiaires, devant passer d'un rôle de contrôleur à celui de catalyseur des motivations et des compétences collectives (Emery 2005).

4. Conclusion

Le management de la qualité a beaucoup à apporter au modèle bureaucratique renouvelé. Durant les 15 dernières années, il a pu paraître passé de mode alors que la NGP occupait le devant de la scène et rassemblait, par un effet d'attribution, toutes les initiatives de modernisation. Dans ce contexte, parler de « qualité » pouvait paraître vieux jeu et faire référence à un courant qui avait connu son apogée dans le courant des années 1980.

Ce constat ne résiste toutefois pas à une analyse sérieuse des idées-forces du management de la qualité, et des concepts théoriques solides qui les fondent ; c'est ce que nous avons voulu montrer dans cette contribution. En effet, non seulement ces idées-forces se révèlent durables et conceptuellement solides, ayant anticipé dans une certaine mesure des courants du management qui se sont développés au fil du siècle passé (par ex. le mouvement de la culture d'entreprise et de l'apprentissage organisationnel), mais elles s'avèrent particulièrement adaptées au modèle bureaucratique renouvelé, qui cherche encore un fond théorique solide. Ce modèle, que d'éminents spécialistes appellent de leurs vœux, est une forme organisationnelle et culturelle hybride, mariage difficile entre les fondements démocratiques de l'organisation wébérienne, et la logique entrepreneuriale et ouverte sur les bénéficiaires, propre au managérialisme. Les études empiriques montrent que cet univers hybride peut être un élément perturbateur de la motivation et de l'identité professionnelle des agent-e-s publics et des gestionnaires à tous les niveaux (Meyer et Hammerschmid 2006; Rondeaux 2007).

Le management de la qualité pourrait, à notre sens, se profiler comme une forme de troisième voie de la gestion publique, susceptible de favoriser non seulement une approche intégrée du modèle bureaucratique classique et du managérialisme public, mais également :

- De l'analyse des politiques publiques (sciences politiques) et du management public, disciplines qui se sont développées trop longtemps pour elles-mêmes, sans considérer l'important potentiel de synergie qu'elles recèlent. Il s'agirait notamment de définir un cadre conceptuel *intégré* de l'action publique, qui ne considérerait pas l'appareil administratif comme une simple boîte noire procédant à la mise en œuvre des politiques publiques, comme c'est souvent le cas dans l'analyse des politiques publiques ; ou du point de vue du management public, un cadre conceptuel qui ne considérerait pas le niveau politique comme simple contrainte de l'environnement à intégrer dans une démarche stratégique inspirée de l'entreprise privée. A cet égard, le modèle des *ressources* des politiques publiques, développé par Knoepfel/Varone, offre des pistes intéressantes permettant de marier les concepts de politiques publiques substantielles (policy design, arrangement politico-administratif, etc.) et ceux de management public, liés à la gestion optimale des ressources attribuées (finances, personnel, infrastructures, informations, etc.) (Knoepfel et Varone 2008). Une clarification conceptuelle devrait en outre être urgemment faite en ce qui concerne les différentes *parties prenantes* de l'action publique, au moment où les modes de gouvernance renouvelés les mettent particulièrement en exergue. A ce propos, il n'est que d'évoquer la confusion introduite entre les bénéficiaires du point de vue du management public (« acteurs » en lien avec les prestations fournies par l'administration) et les bénéficiaires dans une optique de politique publique (acteurs indirectement touchés par la modification du comportement des personnes « cibles » de la politique publique).
- De la conduite politique et administrative de l'organisation publique. Dès lors que l'on appréhende le système de production de l'action publique dans une perspective globale, il importe de marier les rationalités politique et managériale pour développer une compréhension intégrée de l'action publique. Ce point se matérialise notamment dans la conception de systèmes de pilotage *intégré* de l'action publique, qui incorporent autant la gestion des ressources, que celle des prestations fournies (outputs) et des effets générés (indicateurs de politiques publiques). Nombre d'analyses effectuées en Suisse sur un modèle de NGP qui prétendait précisément intégrer les deux dimensions ont révélé que le cycle de pilotage mis en place était pour le moins très incomplet : objectifs politiques insuffisamment décrits et opérationnalisés, indicateurs sans lien avec les objectifs et souvent circonscrits aux prestations, manque de rétroactions par rapport aux indicateurs obtenus, déconnexions des boucles de pilotage politique et administrative (Schmidt 2007; Giaque et Emery 2008).
- Des rôles de citoyen et de bénéficiaire des prestations publiques, deux rôles qui ont souvent donné lieu à un comportement proche de la schizophrénie, essayant de concilier des attentes contradictoires, mais qui représentent en fait deux formes de régulation différentes de l'action publique (Villeneuve 2006). La thèse récemment soutenue par cet auteur met notamment en avant l'importance pour toute organisation publique d'éviter les formules lapidaires de type « nos clients-bénéficiaires », en clarifiant le registre dans lequel elle entend interagir avec ses

différentes parties prenantes : s'agit-il d'administrés, d'usagers, de consommateurs (clients) ou de citoyens ? L'analyse des pratiques actuelles de différentes organisations publiques, fortement influencées par l'orientation-client de la NGP, montre qu'elles ont abusé du registre des *clients*, induisant une dissonance auprès de ces derniers, confrontés à des modes d'interaction fort éloignés des prérogatives attachées au rôle de client (pas de choix sur les prestations, pas de choix des tarifs pratiqués, etc.).

Ces quelques idées représentent autant d'avenues de recherches que de pistes concrètes pour les acteurs du système politico-administratif. Des pistes certes porteuses, mais qui pourraient se révéler plus difficiles à mettre en œuvre qu'il n'y paraît au premier abord. En effet, les pièges et les écueils sont nombreux, à commencer par celui de cet univers hybride qui introduit du flou dans notre perception de la *chose publique*, dans nos repères traditionnels « privé » et « public » ; un univers nécessitant une lecture plus complexe et plus subtile de la conduite des affaires publiques, lecture qui suppose l'élaboration progressive d'une nouvelle carte cognitive. Difficultés également au niveau des acteurs-clés, politiques et managers publics en particulier, mus par une logique de résultats à court terme dans leurs propres dicastères, qui s'oppose à l'optimisation durable du système intégré de l'action publique ; enjeux de pouvoir et de territoire qui rendent délicate la mise en œuvre du modèle bureaucratique renouvelé et du management de la qualité. Difficultés enfin liées à l'évaluation du succès d'une telle transformation. Si le débat sur la mesurabilité de la performance publique n'est pas nouveau, les définitions de la qualité publique proposées dans cette contribution illustrent à quel point la performance publique est multi-dimensionnelle et nécessite des outils de pilotage qui intègrent cette complexité.

Bibliographie citée

Archier, G. et H. Serieyx (1984). L'entreprise du 3ème type. Paris, Seuil.

Argyris, C. et D. Schön (1978). Organizational learning : A Theory of Action Perspective. Massachusetts, Reading.

Aucoin, P. (1997). "The design of public organisations for the 21st century : Why bureaucracy will survive in public management." Canadian Public Administration **40**(2): 290-306.

Averous, B. et D. Averous (1998). Mesurer et manager la qualité de service. Paris, INsep Editions,.

Bellin Strait, P. (2005). Why public employees Lie, Cheat, and Steal : an Analysis of Motivations. Reforming the public sector : what about the citizens ?, Bern.

Berman, E. M. et J. S. Bowman (2006). Human Resources Management in Public Service. Paradoxes, Processes and Problems. Thousand Oaks, Sage.

Boltanski, L. et L. Thévenot (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. Paris, Gallimard.

Brudney, J.-L. et R. E. England (1983). "Toward a definition of the co-production concept." Public Administration Review(jan-february): 59-65.

Brunetière, J.-R. (2003). Guide pratique : l'évaluation de la SATISFACTION des usagers/clients/citoyens des services publics. Paris, France qualité publique.

Budd, L. (2007). "Post-bureaucracy and reanimating public governance. A discourse and practice of continuity?" International Journal of Public Sector Management **20**(5): 531-547.

Chanlat, J.-F. (2003). Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics. La motivation au travail dans les services publics. T. Duvillier, J.-L. Genard et A. Piraux. Paris, L'Harmattan: 51-64.

Chevallier, J. (1986). Science administrative. Paris, PUF.

Christensen, T. et P. Laegreid, Eds. (2007). Transcending New Public Management: the transformation of public sector reform. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd.

Christensen, T., A. Lie, et al. (2008). "Beyond New Public Management: Agencification and Regulation Reform in Norway." Financial Accountability & Management **24**(1): 15-30.

Crozier, M. (1963). Le phénomène bureaucratique. Paris, Seuil.

De Quatre-Barbes, B. (1996). Usagers ou clients, marketing et qualité dans les services publics. Paris, Les Editions d'Organisation.

Deming, E. W. (1986). Out of the Crisis. Cambridge, Cambridge University Press.

Deming, E. W. (1993). The new economics for industry, government, education. Cambridge, MIT.

Denhardt, J.-V. et R. B. Denhardt (2003). The New Public Service : Serving, Not Steering. Armonk, NY, M.E.Sharpe.

Dixon, N. (1994). The organizational learning cycle, (How we can learn collectively). London, McGraw-Hill.

Downs, A. (1966). Inside Bureaucracy. Boston, Little, Brown and Compagny.

du Gay, P., Ed. (2005). The Values of Bureaucracy. Oxford, Oxford University Press.

Dupuy, F. (1998). Le client et le bureaucrate. Paris, Dunod.

Emery, Y., Ed. (2000). L'administration dans tous ses états, actes du colloque des 11 et 12.02 1999. Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes.

Emery, Y. (2004). "Rewarding civil service performance through team bonuses : findings, analysis and recommendations." International Review of Administrative Sciences **70**(1): 157-168.

Emery, Y. (2005). "Concilier les besoins du personnel, la qualité des prestations et la productivité, un modèle novateur d'aménagement du temps de travail." Persorama.

Emery, Y. (2006a). Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen. WEKA Managementleitfaden öffentliche Verwaltung. D. Kettiger. Zürich, WEKA. **3.5**.

Emery, Y. (2006b). Réforme et légitimités du secteur public. Le service public. T. Tanquerel et F. Bellanger. Genève, Schulthess: 133-159.

Emery, Y. et D. Giaque (2001). "Nouvelle gestion publique, contrats de prestations et mécanismes d'incitations financières. Pratiques et problèmes rencontrés en Suisse." Revue Internationale de sciences administratives **1**(2001): 171-194.

Emery, Y. et D. Giaque (2005). Paradoxes de la gestion publique. Paris, L'Harmattan.

Emery, Y. et N. Martin (2008). "Quelle identité d' « agent public » aujourd'hui ? Représentations et valeurs au sein du service public suisse." Revue française d'administration publique (to be published)(127): 559-578.

-
- Emery, Y., J. Sanchez, et al. (2007). Public servants' expectations and perceptions of their managers' role and behaviour in post-bureaucratic organisations. EGPA Annual Conference, Madrid.
- Falconner, P. K. et K. Ross (1999). "Les chartes des Citoyens et les prestations des services publics: Leçon à tirer de l'expérience du Royaume-Uni." Revue Internationale des sciences administratives **65**(3): 399-414.
- Feigenbaum, A. (1956). "Total Quality Control." Harvard Business Review **34**: 93-101.
- France Qualité Publique (2004). La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public. Paris, La documentation française.
- France Qualité Publique (2006). Evaluer la qualité et la performance publiques. Paris, La documentation française.
- Friedberg, E. (1997). Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée. Paris, Seuil.
- Fryer, K. J., J. Antony, et al. (2007). "Critical Success Factors of continuous Improvement in the Public Sector : A literature review and some key findings." The TQM Magazine **19**(5): 497-517.
- Giauque, D. et Y. Emery (2008). Repenser la gestion publique. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Gibert, P. (2002). "L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare." Politiques et management public **20**(1): 8-13.
- Gogue, J.-M. (1990). Les six samouraï de la qualité. Paris, Economica.
- Gogue, J.-M. (2006). Qualité totale, et plus encore : le management de la qualité en question. Paris, L'Harmattan.
- Gouldner, A. W. (1968). Patterns of Industrial Bureaucracy. New York, The Free Press.
- Heckscher, C. et A. Donnellon, Eds. (1994). The Post-bureaucratic Organization : New Perspectives on Organizational Change. Londres, Sage.
- Hondeghemet Vandenaabeele (2005). "Valeurs et motivations dans le service public: perspective comparative." Revue française d'administration publique **115**: 463-480.
- IPSG (2008). Engagements de service : une Charte du Citoyen en sept étapes. Plan de mise en oeuvre pour les organismes publics. Paris, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.
- Julien, A. (2005). Déployer la qualité de service avec le personnel de front-office : la co-production revisitée. 1ère journée de recherche en marketing Iris, Lyon.

- Kissling-Näf, I. et P. Knoepfel (1998). Lernprozesse in öffentlichen Politiken. Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimensionen. H. Albach, M. Dierkes, A. Berthoin, A. et K. Vaillant. Berlin, Sigma: 239-269.
- Knoepfel, P. (1996). Total Quality Management und Föderalismus - Betrachtungen aus der Sicht des Politikanalyse. TQM ISO dans l'administration publique. Y. Emery. Berne, Société suisse des sciences administratives. **34**: 85-128.
- Knoepfel, P. (2002). L'éclatement de l'Etat - acht Thesen zur Abdankung der Einheitlichen, allgemeinen Staatsverwaltung. Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Knoepfel, P., C. Larrue, et al. (2001). Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P. et F. Varone (1999). "Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs." Politiques et management public **17**(2): 123-145.
- Knoepfel, P. et F. Varone (2008). Politiques institutionnelles régulant les ressources de acteurs des politiques substantielles: un cadre d'analyse. Réformes de politiques institutionnelles de gestion des ressources de l'action publique. P. Knoepfel et F. Varone. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes. **Action publique**: à paraître.
- Korunka, C., D. Scharitzer, et al. (2007). "Customer orientation among employees in public administration: A transnational, longitudinal study." Applied Ergonomics **37**: 307-315.
- Kuhn, T. S. (1983). La structure des révolutions scientifiques. Paris, Flammarion.
- Lamprecht, J. (2006). Démystifier six sigma : comment améliorer vos processus. La Plaine St-Denis, AFNOR.
- Likert, R. (1961). New Patterns of management. New York, Mc Graw Hill.
- Mavroidis, V. (2007). "A Comparative Analysis and Review of National Quality Awards in Europe. Development of Critical Success Factors." The TQM Magazine **19**(5): 454-467.
- Meyer, R. E. et G. Hammerschmid (2006). "Changing institutional logics and executive identities. A managerial challenge to public administration in Austria." American Behavioral Scientist **49**(7): 1000-1014.
- Mönks, J. (1998). La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique? La pensée comptable. M. Hufty. Genève/Paris, Les Nouveaux Cahiers de l'IUED/PUF: 77-89.
- Nagel, E. (2005). Public Change Management : Ein lernorientierter Ansatz. 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilan, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner et A. Ladner. Bern, Haupt: 185-196.

-
- Norman, R. (2007). Pièges de la gestion des performances et gouvernance du secteur public. Dilemmes de la GRH publique. Y. Emery et D. Giaucque. Lausanne, LEP.
- O'Connell, J., J. Pyke, et al. (2006). Mastering Your Organization's Processes. Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE (1996). L'éthique dans le service public: questions et pratiques actuelles. Paris, OCDE.
- Olsen, J.-P. (2006). "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy." Journal of public Administration Research and Theory **16**(1): 1-24.
- Osborne, S. (2006). "The New Public Governance?" Public Administration Review **8**(3): 377-387.
- Ouchy, W. (1981). Théorie Z. Paris, InterEditions.
- Paarlberg, L. et J. L. Perry (2007). "Values Management: aligning Employee Values and Organization Goals." The American Review of Public Administration **37**: 387-408.
- Perry, J.-L. (2006). Democracy and the New Public Service. Annual Conference of the european Group of public administration, Milan.
- Peters, T. et R. H. Waterman (1982). In search of Excellence : lessons from America's best-run companies. New-York, Harper and Row.
- Pollitt, C. (2002). The New Public Management in international perspective. New Public Management. Current trends and future Prospects. K. McLaughlin, S. P. Osborne et E. Ferlie. London, Routledge: 274-292.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). Public Management Reform : a comparative analysis. Oxford, Oxford University Press.
- Reeves, C. A. et D. A. Bednar (1995). "Defining Quality : Alternatives and Implications." Academy of Management Review **19**(3): 420.
- Rondeaux, G. (2007). L'identité des agents face aux réformes publiques: pertes de repères ou nouvelles racines ? Dilemmes de la GRH publique. Y. Emery et D. Giaucque. Lausanne, LEP: 65-87.
- Rosenthal, P. et R. Peccei (2006). "The customer concept in welfare administrations: front-line views in Jobcenter Plus." International Journal of Public Sector Management **19**(1): 67-78.
- Schedler, K. et D. Kettiger (2003). Modernisieren mit der Politik. Berne, Haupt.
- Schedler, K. et I. Proeller (2000). New Public Management. Berne, Haupt.
- Scherkenbach, W. (1990). Management : la route de Deming. Paris, Economica.

Schmidt, N. (2007). *New Public Management in Parliament. Auswirkungen des NPM auf die Steuerungsfähigkeit der kantonalen Parlamente.* IDHEAP. Lausanne, IDHEAP. **MPA**: 100.

Senge, P. M. (1990). The fifth discipline. The art & practice of the learning organization. New York, Double day currency.

Singh, P. J. et P. Mansour-Nahra (2006). "ISO 9000 in the public sector : a successful case from Australia." The TQM Magazine **18**(2): 131-142.

Spencer, B. A., In , 1994, vo. 19, no 3, p.467 (1994). "Models of Organization and Total Quality Management : a Comparaison and Critical Evaluation." Academy of Management Review **19**(3): 446-471.

Steen, T. (2006). Revaluating Bureaucracy : what about public servant's motivation ? EGPA annual Conference, Milan.

Swiss, J. E. (1992). "Adapting TQM to Government." Public Administration Review **52**(4): 354-364.

van Genugten, M. (2008). Comparing the Impact of Modes of Governance. EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector. Rotterdam.

Vandenabeele, W. et A. Hondeghem (2005). "Valeurs et motivations dans l'administration publique : perspective comparative." Revue française d'administration publique **115**: 463-480.

Vigoda, E. (2002). "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration." Public Administration Review **62**: 527-540.

Villeneuve, J.-P. (2006). "Citoyen-clients et administrations: acteurs confus et organisations entêtées. Typologie et analyse des rôles." Revue économique et sociale(1, mars): 81-90.

Watzlawick, P. (1988). L'invention de la réalité: contributions au constructivisme. Paris, Le Seuil.

Weber, M. (1956). Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen, Mohr.

Wisniewski, M. (2001). "Using SERVQUAL to assess customer satisfaction with public sector services." Managing Service Quality **11**(6): 380-388.