



Groupe de Travail 6 : Evaluation et Performance

Proposition d'un modèle pour l'évaluation de la qualité des prestations administratives. Cas d'un organisme public en Tunisie.

Auteurs

Mme Olfa ZERIBI – BENSLIMANE, Professeur en Sciences de Gestion
Unité de Recherche et d'Etudes en Management des Organisations (UREMO)
Institut des Hautes Etudes Commerciales (IHEC)/ www.ihec.rnu.tn
2016 Carthage Présidence. Tunisie
Email : olfa.zeribi@ihec.rnu.tn

Melle Rihab OUALI, Chercheur(e) Associé(e)
Unité de Recherche et d'Etudes en Management des Organisations (UREMO)
Institut des Hautes Etudes Commerciales (IHEC)/ www.ihec.rnu.tn
2016 Carthage Présidence. Tunisie
Email : rihabouali@yahoo.fr

Mots clés : New Public Management, Théorie Néo institutionnelle, évaluation de la qualité, service public, prestations administratives, Tunisie.

Introduction

« La qualité ne se décrète pas. Elle est avant tout une performance de terrain, le fruit de la culture, de l'organisation et des efforts de chaque unité de base. C'est donc au niveau de chaque unité qu'une démarche qualité doit être conçue, programmée et conduite. » (Cannac, 2004).

En Tunisie, la promotion de la qualité dans l'administration ainsi que dans les entreprises tunisiennes entre dans le cadre d'une stratégie nationale de développement. De nombreux extraits de discours officiels tels que « Pour la Tunisie de demain, une administration au service du citoyen et qui prépare l'économie nouvelle », on peut y lire: «*Généraliser le système qualité dans les services de l'administration*»...«*Notre programme couvre un ensemble de points traçants le chemin de renforcement de l'esprit de citoyenneté, de la diversification des modes de participation offerts aux citoyens...* ». C'est dans ce contexte que s'inscrit le lancement du Programme National de Développement de la Qualité des Prestations Administratives (PRONDQPA). Les

objectifs se situent à deux niveaux : mieux servir les parties prenantes de chaque structure et avoir une reconnaissance internationale par l'intermédiaire de l'utilisation des démarches et des référentiels largement diffusés et reconnus. D'où, l'élaboration d'un référentiel national, prenant sa source dans le Cadre d'Autoévaluation de la Fonction Publique (CAF), un outil du management de la qualité totale, s'inspirant de l'expérience européenne.

Problématique

Compte tenu du contexte, l'intérêt de notre recherche se trouve dans le constat suivant: une attention limitée est accordée aux études portant sur l'analyse des déterminants et des facteurs qui contribuent à la mise en œuvre des processus de démarches orientées sur la qualité dans le secteur public.

A cet effet, Djerdjour et Patel (2000) ont noté dans leurs travaux le manque de littérature sur la mise en œuvre du Total Quality Management (TQM) dans les pays émergents et ont accentué le besoin d'adapter les pratiques TQM aux conditions locales. D'autre part, Tata et Prasad (1998) ont mis l'accent sur l'importance des facteurs structurels et culturels dans la mise en œuvre du TQM.

C'est justement, la rareté ou la quasi absence des modèles testés en dehors du monde anglo-saxon et francophone, qui nous a incité à développer un travail de recherche sur cette thématique, surtout qu'en Tunisie, l'expérience se trouve encore à l'état embryonnaire. De plus, il n'y a pas eu de recherche au plan empirique mettant l'accent sur les facteurs susceptibles d'influencer ou d'affecter la qualité de service dans une organisation publique, particulièrement du point de vue de ses acteurs intra organisationnels.

Nous nous sommes donc référés, simultanément aux travaux portant sur le TQM pour identifier les déterminants, et ceux portant sur la qualité de service pour définir les dimensions constituant la base sur laquelle se fera l'évaluation ou la perception.

L'ensemble de ces dimensions s'avèrent être cohérents avec les axes prioritaires retenus qui sont définis dans le référentiel national, à savoir : l'amélioration de l'accueil, le développement et la modernisation des méthodes d'information et d'orientation, la réduction des délais d'attente, le respect des délais et des spécifications des prestations de service, la rationalisation et l'utilisation des documents relatifs à chaque prestation.

Dès lors, nous nous proposons de nous interroger sur les déterminants susceptibles d'affecter l'évaluation de la qualité des prestations administratives du point de vue des agents du service public, dans un certain nombre de structures publiques.

L'objectif est de dégager et d'analyser ces déterminants à travers une revue de la littérature permettant de développer un modèle à valider et de contribuer à dresser un état des lieux des prestations administratives dans ces structures.

Ainsi, notre propos consiste à apporter une meilleure connaissance des facteurs contribuant au renforcement des capacités à mettre en œuvre dans le cadre d'une approche orientée qualité dans les services publics.

Corpus théorique et revue de la littérature

Le socle théorique sur lequel repose notre recherche et les résultats des travaux empiriques antérieurs (Lian, 2001 ; Agus et coll (2007), constituent les sources retenues pour dresser le modèle de recherche conceptuel. Il s'agit de la synthèse des approches suivantes : la théorie du « New Public Management » (NPM), la théorie Néo Institutionnelle, la bureaucratie et le modèle traditionnel de la fonction publique, et enfin, la théorie du « Public Service Motivation » (SPM).

La théorie du New Public Management stipule que toute organisation se trouve confrontée à l'obligation de légitimer ses orientations, ses objectifs, ses valeurs, ainsi que ses processus de travail auprès de ses propres collaborateurs. Améliorer la qualité du service public a toujours été un des principaux objectifs de la Nouvelle Gestion Publique (McKoy, 2006).

De Visscher et Varone (2004) soulignent que l'un des principes du NPM est d'orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir. La gestion orientée vers la qualité est l'outil correspondant pour l'application de ce principe.

Le principe général du New Public Management est de rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux des entreprises privées en donnant moins d'importance à l'application des règles et procédures administratives voire bureaucratiques, en favorisant la recherche de la rentabilité et les rapports de type commercial ou contractuel et en privilégiant la satisfaction des citoyens pris en leur qualité de consommateur de services publics. Par conséquent, la modernisation du

secteur public devrait accorder plus de poids aux clients de l'administration et à leur satisfaction qu'aux injonctions du pouvoir politique.

De ce fait, l'approche qualité et la recherche de l'excellence semblaient constituer, au début de la décennie 90, un modèle idéal pour moderniser les organisations publiques.

Selon Mastronardi (1997), en considérant l'utilisateur comme un client, le NMP veut démocratiser les relations entre l'administration et les administrés. La légitimation de l'administration par le citoyen-client doit constituer une nouvelle forme de justification démocratique de l'administration.

La théorie Néo Institutionnelle considère que le fait d'instituer un référentiel national de qualité en s'inspirant de l'expérience européenne dans ce domaine, s'explique entre autre par une volonté d'un changement vers l'isomorphisme ou l'homogénéité dans la mise en place des procédures institutionnalisées et des pratiques à travers les organisations : les auteurs du courant néo institutionnels stipulent que l'environnement institutionnel est le principal facteur explicatif du comportement des organisations (Bourgeois, 2006). Retenons que le comportement des organisations dépend des valeurs portées par la société, les apports de la théorie néo institutionnelle peuvent contribuer à expliquer l'adoption et la mise en œuvre des démarches qualité.

La bureaucratie et le modèle traditionnel de la fonction publique : Mankai, Lejeune et Lebel (2003) arguent que les contextes historiques, politiques, économiques et sociaux influencent largement la conception de la fonction publique d'un pays à un autre, et que les preneurs de décision aux niveaux hiérarchiques élevés ont une autonomie très réduite dans le secteur public.

En outre, la fonction publique est traditionnellement caractérisée par une forte bureaucratie et rigidité au niveau du cadre de sa gestion, les décisions organisationnelles sont souvent contraintes ou influencées par les intérêts politiques. Dans ce jeu incessant de lutte des pouvoirs, les objectifs initiaux de l'organisation sont souvent perdus de vue. Pour ces raisons, l'efficacité supposée de la bureaucratie, s'en trouve considérablement affectée.

La théorie du « Public Service Motivation » met l'accent sur le concept de « motivation à l'égard du service public », développé au début des années 1990 par des auteurs américains, notamment à travers les travaux fondateurs de Perry et Wise (1990). La motivation à l'égard du service public se réfère à "une prédisposition individuelle à répondre aux motifs fondés essentiellement ou exclusivement dans les institutions ou les organisations publiques " (Perry et coll, 2008).

Développement du modèle conceptuel

Le recours au référentiel portant sur le TQM pour élaborer le modèle et ancrer notre travail théoriquement et empiriquement, prend son origine dans la conception et la mise en œuvre du Cadre d'Auto évaluation de la Fonction Publique (CAF) prenant en considération la concertation des différentes parties prenantes impliquées dans le projet. C'est pourquoi le modèle se décline en cinq niveaux: le soutien institutionnel, le style du leadership, les facteurs environnementaux, les facteurs liés aux agents et les facteurs organisationnels.



Nous avons ainsi pour chaque variable du modèle, convoqué un ensemble d'items issus de la littérature et nous avons introduit des modifications sur les items exploités afin de les adapter au mieux au propos de notre recherche.

Dans le tableau ci dessous, figurent les différents variables du modèle avec les références théoriques et empiriques ayant permis d'élaborer le guide d'entretiens.

Variables	Revue de la littérature
Variables traitant des facteurs liés aux caractéristiques du leadership	
Style du leadership	Adapté de Lian (2001) & Carless (2000)
Engagement en matière d'objectifs	Adapté de Lian(2001) & Résultats de l'analyse des entretiens exploratoires
Variables traitant des facteurs organisationnels	
La culture	Adapté de Lian (2001) & Zeitz (1997)
La formalisation La décentralisation	Meirovich et coll (2007)
Variables traitant des facteurs environnementaux	
L'influence des parties prenantes externes Les contraintes de ressources	Adapté de Lian (2001) & Résultats de l'analyse des entretiens exploratoires
Variables traitant des facteurs individuels	
Attitude à l'égard de la qualité	Adapté de Meirovich et coll (2006)
La motivation au travail	Adapté de Wright (2007)
Appui politique	Inspiré d'une étude sur l'application du CAF en Europe
La qualité de service	Adapté de Agus et coll (2007)

Méthodologie de la recherche

Cette recherche est menée en utilisant le principe de la triangulation qualitative/ quantitative selon Thiétard R.A. (2002).

La première étape, à caractère exploratoire, a consisté à interviewer des experts et des professionnels dans le domaine de la qualité pour identifier de nouvelles variables et

valider les premières issues de la revue de la littérature empirique. A cet effet, nous avons élaboré un guide d'entretien semi - directif pour recueillir les discours des personnes interrogés, recueillant ainsi le plus directement possible des éléments de réponses, mais qui restent tout de même assez larges (Aktouf, 1987).

Le but recherché est de s'informer, mais en même temps de vérifier, à l'aide de questions, des points particuliers liés à certaines hypothèses préétablies et de dégager d'autres dimensions latentes.

La deuxième étape de l'étude, est de nature quantitative, elle implique l'administration d'un questionnaire auprès des agents qui ont un contact direct avec le citoyen au sein d'un certain nombre de structures se rattachant à l'Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant (ANETI).

Dans notre cas, l'étude quantitative par le questionnaire s'est faite en deux séquences: la première dédiée à la validation du questionnaire, la seconde consacrée à son adaptation. En effet, étant donné le caractère original de notre recherche, d'une part, la spécificité de mener ce travail sur un service public, et, d'autre part, le peu de recherches académiques dans le contexte, nous avons eu recours, dans une phase préliminaire, au questionnaire de Lian (2001) comme référence de base. Les autres ont été adaptées d'autres références distinctes et alimentées des résultats de la démarche qualitative à caractère exploratoire.

Toutes les échelles utilisées dans le cadre de cette recherche ont été adaptées de la littérature anglo-saxonne, excepté celle mesurant la variable « Appui institutionnel ». Afin de parvenir à élaborer un questionnaire fidèle à la version anglo-saxonne, l'utiliser dans le contexte tunisien, et éviter les biais émanant des insuffisances de traduction, nous avons utilisé des précautions méthodologiques conseillées par Besson et Haddadj (2003).

En analysant, recoupant, comparant, confrontant et interprétant l'ensemble des différentes réactions à cette phase orale et intensive du questionnaire, nous avons opéré des corrections qui touchent les points essentiels suivants, proposés par Aktouf (1987). La deuxième phase porte sur le recueil et la description des données.

Toutes les variables du modèle n'ont pas été mesurées objectivement mais plutôt basées sur les perceptions des agents. En effet, il existe un certain nombre de motifs pour lesquels la perception des individus est aussi importante dans la compréhension de la mise en œuvre des approches liées à la qualité.

En premier lieu, le succès de tout effet de changement dépend de l'engagement et de l'attitude de l'ensemble du personnel à tous les niveaux de l'organisation. En second lieu, un certain nombre de recherches antérieures ont montré que les perceptions des employés sont corrélées avec le résultat escompté par l'organisation.

Dans le cadre d'une recherche portant sur la conception des instruments de mesure de la qualité du service public, il est important d'apprécier les complexités associées et les mettre en valeur. De plus, le construit de la qualité opérationnalisé dans la littérature sur les services se focalise sur la perception la qualité (Rowley, 1998). L'autre raison est que les employés sont considérés comme des clients internes dans la littérature portant sur la qualité, et qu'il n'y a pas assez d'attention qui leur sont portée (Connor, 1997).

Le recours à la technique par questionnaire s'est fait dans la perspective d'opérationnaliser les concepts définis et pour mesurer les variables proposées dans le modèle.

A propos du terrain, il est à signaler que la bataille de l'emploi représente, actuellement, un important défi pour notre pays. Inscrit à la fois en tant que priorité absolue dans les politiques successives et en tant que valeur nationale constitutionnelle, l'emploi est une option stratégique placée au cœur des objectifs du développement économique et sociale.

L'Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant est un établissement public à caractère non administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie administrative et financière. L'ANETI est placée sous la tutelle du Ministère de l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes. Elle a pour principale mission la mise en œuvre de la politique du gouvernement relative à la promotion de l'emploi et est chargée notamment :

- ✓ D'animer le marché de l'emploi, au niveau national, régional, local et sectoriel au moyen notamment du réseau des bureaux de l'emploi et du travail indépendant.
- ✓ De développer l'information sur l'emploi et les qualifications professionnelles en direction des entreprises et des demandeurs d'emploi
- ✓ De mettre en œuvre les programmes de promotion de l'emploi et d'insertion des jeunes, dont la réalisation lui est confiée par l'autorité de tutelle.

- ✓ D'apporter le soutien nécessaire à la promotion des petites entreprises et de l'emploi indépendant.
- ✓ D'assurer l'information et l'orientation professionnelles des demandeurs de formation en vue de leur insertion dans la vie active.
- ✓ D'organiser les opérations de placement de la main d'œuvre tunisienne à l'étranger et de veiller à leur réalisation.
- ✓ De faciliter la réinsertion dans l'économie nationale des travailleurs émigrés après leur retour définitif.

Les prestations de l'Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant s'adressent essentiellement : aux personnes à la recherche d'un emploi, aux porteurs de projets cherchant à s'installer à leur propre compte, aux jeunes à la recherche d'une formation professionnelle, aux entreprises cherchant à satisfaire leurs besoins en ressources humaines.

Notre recherche s'inscrit dans un stade du projet relativement bien avancé du processus de mise en œuvre du référentiel par les autorités nationales compétentes. Les structures publiques affectées à la problématique de l'emploi relèvent d'une priorité nationale, elles sont donc d'ores et déjà sensibilisées à la question de la qualité et aux déterminants de la perception de la mise en œuvre d'une démarche qualité selon le Référentiel National de la Qualité de service dans l'Administration.

De ce fait, la nature du terrain est considérée comme étant favorable à l'investigation du chercheur compte tenu de l'avancement des actions programmées.

Le questionnaire fut, soit auto administré, soit interviewés en face à face (pour remédier aux incompréhensions de certains termes par les répondants), auprès des agents opérants dans les bureaux d'emploi et les structures sous tutelle de l'ANETI.

L'unité d'analyse fait référence aux unités qui constituent les éléments de la population. Elle est constituée dans cette étude des employés qui ont un contact direct avec le citoyen. En effet, s'agissant du service public, les perceptions de cette catégorie du personnel représentent une source d'information incontournable.

Par ailleurs, pour des considérations de concentration urbaine, nous avons choisi de focaliser nos investigations sur les gouvernorats du Grand Tunis et de Nabeul. Il s'agit d'une vingtaine de bureaux et le nombre de répondants fluctue d'un bureau à un autre. Au total, ce nombre est de quatre-vingt à cent répondants.

Après la collecte des données, nous serons en mesure de procéder à l'analyse des réponses et à l'interprétation des résultats.

Bibliographie

- Agus.A, Barker.S, Kandampully.J, 2007: "An exploratory study of service quality in the Malaysian public service sector", *International Journal of quality and reliability management*, vol 24, No 2, 2007, pp 177-190
- Aktouf.O ,1987 « Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations. Une introduction à la démarche classique et une critique », Montréal : Les Presses de l'Université du Québec, 1987, 213 pp.
- Besson.D et Haddadj.S , 2003 : « Adaptation internationale des échelles de mesure entre universalisme et culturalisme : application à la mesure de l'environnement de l'entreprise », XIIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Les Côtes de Carthage – 3, 4, 5 et 6 juin 2003
- Cannac .Y ,2004 : « La qualité des services publics », La Documentation française; Paris 2004. (Adresse URL : droit-internet.univ-paris1.fr/bibliothèque/IMG/pdf/0000.pdf)
- Carless.S.A , Wearing.A.J et Mann.L ,2000 : "A Short Measure of Transformational Leadership", *Journal of Business and Psychology*; Spring 2000; 14, 3; ABI/INFORM Global pg. 389
- Connor.P.E ,1997 : "Total Quality Management: A Selective Commentary on Its Human", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 6, (Nov. - Dec., 1997), pp. 501-509
- De Visscher.C et Varone.F ,2004 : « La nouvelle gestion publique "en action" »; *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n ° 2, 2004
- McKoy.D.V, 2006: "Measuring the Utility of Institutional Reform in the Public Service," Presented at Symposium in honour of Professor Edwin Jones on Twenty First Century Public Sector Management: The way forward for the Caribbean, November 25, 2006.
- Mastronardi. P, 1997 : « Aspects juridiques du nouveau management public », Travaux CETEL (Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives) Nouvelle

gestion publique chances et limites d'une réforme de l'administration, N° 48 - Février 1997

▪ Mankai.A, Lejeune.A et Lebel.S, 2003 : « Étude de cas : Une initiative de gestion des connaissances dans le contexte de la fonction publique au Québec : Le processus de création et d'exploitation des fiches de dossiers stratégiques au Ministère des Transports du Québec », AIMS 2003

▪ [Meirovich.G](#), [Galante.I](#), [Kanat-Maymon .Y](#), 2006: "Attitudes Towards TQM and the Communication Process between Managers and Subordinates", *Journal of Applied Management and Entrepreneurship*. Fort Lauderdale: Jan 2006. Vol. 11, N° 1; pg. 74, 13 pgs

▪ Meirovich.G, Brender-Ilan.Y, Meirovich.A ,2007:"Quality of hospital service: the impact of formalization and decentralization", *International Journal of Health Care Quality*, Vol. 20 No. 3, 2007, pp. 240-252

▪ Perry, J. L. & L. R. Wise , 1990: «The Motivational Bases of Public Service», *Public Administration Review*. 50(3) (May/June): 367-373.

▪ Perry, J. L, [Brudney.J.L](#), [Coursey.D](#), [Littlepage. L](#), 2008: "What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation", [Public Administration Review](#). Washington: [May/Jun 2008](#). Vol. 68, N° 3; pg. 445, 14 pgs

▪ Rowley, 1998:" Quality measurement in the public sector: Some perspectives from the service quality literature", [Total Quality Management](#). Abingdon: [May 1998](#). Vol. 9, N° 2/3; pg. 321, 13 pgs

▪ Tata et Prasad ,1998 « Cultural and structural constraints on total quality management implementation", *Total Quality Management*. Abingdon: Dec 1998. Vol. 9, N° 8; pg. 703, 8 pgs

▪ Teddy Kok Fei Lian, 2001:" Determinants of Total Quality Management (TQM) Implementation and Impact: A Study of Selected Malaysian Public Organizations", A dissertation submitted to the graduate Faculty of the University of Georgia in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree "Doctor of Public Administration.

▪ Thiétard R.A., 2002, Raymond Alain Thiétart et coll (2004), « Méthodes de recherche en management », Dunod, 2eme édition 2004

▪ [Wright.B.E](#), 2007, "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", [Public Administration Review](#). Washington: [Jan/Feb 2007](#). Vol. 67, N° 1; pg. 54, 11 pgs

- [Zeitz.G](#), [Johannesson.R](#), [Ritchie.J.E](#), 1997: “An employee survey measuring total quality management practices and culture: Development and validation”, Group & Organization Management. Thousand Oaks: Dec 1997. Vol. 22, N° 4; pg. 414, 31 pgs
- Zéribi-Benslimane Olfa, 2005, « Les principes du New Public Management et leur applicabilité aux Entreprises Publiques » Publié dans un ouvrage collectif «Le droit des entreprises publiques » sous la direction des Professeurs H.Ben Salah & A.A-Mrad, p.p. [95 – 101] . ISBN : 978-9973-61-398-1 suite à la communication au colloque international organisé par l'Association Tunisienne de Droit Administratif et la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis, Université El Manar, 11, 12 Mars 2004 sur le thème de « III - Rapport avec l’Etat ».

Site web : www.emploi.nat.tn