

Enjeux politiques de la qualité dans les services publics

Dr. Catherine Fallon, SPIRAL, FDSPC

Analyse des politiques publiques, évaluation de la recherche

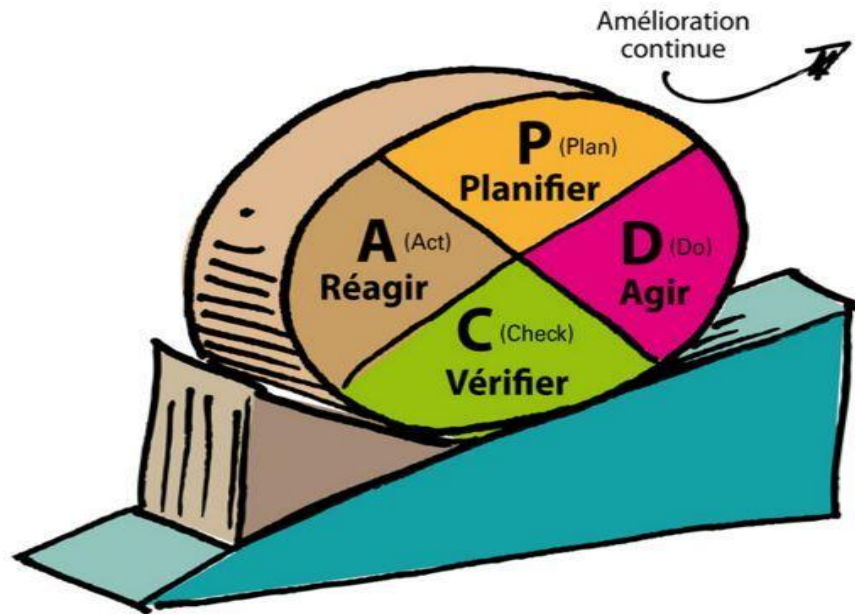
Dr. Florence Caeymaex, MAP-Philosophie politique, FPHL

Ethique et politique des savoirs portant sur la santé, éthique de la recherche scientifique, évaluation de la recherche

La “Qualité” dans les services publics : histoire et notions (1)

- Années 1940 E. Deming : la rationalisation du travail au 20e siècle / standardisation de la production industrielle par le management
- 1947 création de l'ISO – *International Standard Organization* – *Organisation internationale de normalisation* (vs “nationalisme technique et économique”)
- 1980 *sq.*— introduction du management de la qualité dans les services publics en France et en Europe
- 1987 *sq.* ISO 9000 : normes de management de la qualité des produits et services

La “Qualité” dans les services publics : histoire et notions (3)



ISO 9004 :2009, « Gestion des performances durables d’un organisme – Approche de management par la qualité : *satisfaire besoins et attentes des clients et autres parties intéressées, sur le long terme et de manière équilibrée*

La “Qualité” dans les services publics : histoire et notions (4)

- “QUALITE” : impératif, valeur inscrite dans une histoire (pas le “goût du travail bien fait”)
 - Histoire du contrôle du travail, de la production (contrôle du processus d’exécution & du produit, bien ou service)
 - Rationalisation, standardisation, normation /normalisation
 - Techniques et outils pour se donner une “prise” sur le procès de travail
- ➔ Gestion DE la qualité & PAR la qualité

La “Qualité” dans les services publics : histoire et notions (5)

“Qualité” prend sens par rapport à un impératif de performance

Performance = valeur (souvent numérique) d'un résultat ou d'un effet recherché, en fonction d'une norme de référence (rendement, puissance, fiabilité, régularité, etc)

→ suppose une infrastructure de calcul spécifique, standardisées et partageable (ex/ statistiques pour les pol. publiques) (d'où vient-elle ?)

→ *métrologie* : science des mesurages, qui élabore et contrôle les outils de mesure (et bases de données)

La “Qualité” dans les services publics : histoire et notions (6)

“Qualité” prend sens par rapport à un impératif de circulation de l’information et de benchmarking

Les collectifs de travail → normes implicites de la qualité.

L’évaluation de la qualité → expliciter et faire circuler ce savoir hors du cercle des initiés, ressource pour le benchmarking (établir des normes explicites, comparer depuis des modèles de référence)

Qu'est-ce qu'un indicateur ?(1)

INDICATEUR : outil de mesure conventionnel de la qualité

COMMENT FABRIQUER UN INDICATEUR?

- Sélection de critères
- Associer le critère à une norme (mesure de référence)
- Définir un étalonnage (distribution graduée, degrés extensifs depuis une norme X)
- ➔ Déterminer des “différences qui comptent”, à prendre en compte
- ➔ “Objectiver” la qualité au moyens d’algorithmes quantitatifs, en faire une informations partageable (*vs. objectivité*)
- ➔ Opération de conversion

Qu'est-ce qu'un indicateur ?(3)

Toute activité humaine est foncièrement *modale*, elle présente des “qualités” au sens non mesuré du terme

- une certaine “manière de faire”, “une allure”, “une façon”, au niveau collectif comme au niveau individuel (normativité propre, spontanée)
- MAIS : l'écart *est* inhérent à l'action de la norme (vitale ou sociale) (Canguilhem, 1966)
- marge d'autonomie mais aussi tension (par exemple dans les groupes professionnels par rapport à certains standards)

Qu'est-ce qu'un indicateur ?(4)

Management de la qualité comme régulation du travail

- ➔ Prendre appui sur la normativité inhérente à l'activité humaine collective
- ➔ Mobilisation explicite et intentionnelle
- ➔ Rationalisation par la mesure, comme outil de maximisation de la performance

Transformation des qualités modales, abstraction des qualités modales non mesurables, standardisation

Conflit ou tension de l'indicateur avec les qualités modales

Usages des indicateurs

le cas de l'évaluation de la recherche (1)

Notre choix : voir clair, distinguer, construire un savoir autour des indicateurs

Trois constats :

- toute démarche d'évaluation de la qualité met en jeu des indicateurs : "témoignent pour" (cn. approchée vs science exacte)
- les qualités visées diffèrent en nature (intrinsèques & extrinsèques)
- les indicateurs diffèrent eux-mêmes en nature (quali & quanti)

Usages des indicateurs

le cas de l'évaluation de la recherche (3)

Qualité des publications : norme de la profession

- se traduit dans une valeur d'usage potentielle ou actuelle (des savoirs qui comptent, avec lesquels il faut compter, qui changent la donne pour les autres)
- Valeur ou qualité intrinsèque constatable empiriquement dans la communauté concernée

Adéquation des indicateurs bibliométriques comme le h-index d'un auteur ?

H-Index : quantifie la productivité d'un chercheur et son impact, sur la base du nombre de ses citations (un index de 20 est l'indice d'un chercheur qui a publié 20 articles qui sont cités au moins 20 fois dans d'autres articles)

Usages des indicateurs

le cas de l'évaluation de la recherche (4)

Le H-index, indicateur quantitatif

- ne dénote pas la “qualité intrinsèque” d'une production
- dénote des qualités extrinsèques comme la notoriété, l'influence, et des performances en termes quantitatifs ou des compétences en termes de diffusion/partage
- Les qualités extrinsèques ne sont pas nécessairement corrélées à des qualités intrinsèques

Usages des indicateurs

le cas de l'évaluation de la recherche (5)

Que peut réellement un indicateur ?

- Valeur indicielle/indicative (qualité = visée, pas présente “en personne”)
- Pouvoir de signification limité (renvoie à des qualités déterminées, pas “La” qualité)
- Objectivité oui, mais reposant sur des conventions (et la force de la convention)
- Résultat d'une opération d'abstraction (sélection de traits réputés pertinents, occultation des qualités modales réputées non pertinentes ou non mesurables)

Usages des indicateurs

le cas de l'évaluation de la recherche (6)

**Le “bon usage” des indicateurs : usage prudentiel, “non-innocent”
et responsable**

→ Faire entrer dans le compte :

- les limites de leur pouvoir de signification
- Les risques de distortion dans les régulations “professionnelles”
- Une pluralité d'indicateurs, relativisés
- ce qui leur échappe (comment donner la parole à ce qui échappe aux indicateurs)

→ Donc subordonner l'usage des indicateurs à *de la décision collective, contradictoire*

Enjeux politiques (1)

Contexte de la démarche Qualité : la réforme des administrations publiques

Double tendance

1. Renforcement de la légitimité/autorité des politiques et du contrôle sur l'administration

→ Discours de reddition de compte (*accountability*) et de transparence ; risque pour l'autonomie ; critique coût/efficacité de la logique de métier

Enjeux politiques (2)

2. Une référence à la managérisation avec délégation aux acteurs de terrain

→ Soit souci **d'efficience** (réduction des coûts, optimisation) / mais tableaux de bord et pilotages complexes, “re-bureaucratisation” (*EBM* en santé ?)

→ Soit souci **de qualité** (flexibilisation pour favoriser apprentissage et formation continue)/ expertise des professionnels eux-mêmes (KBS)

Enjeux politiques (3)

Les démarches Q dans le domaine des administrations et services publics :

- ➔ aide à la décision (ou accélération de la décision)
- ➔ un pouvoir de *faire*, de modeler les relations sociales de travail (vs. information neutre, purement technique)
- ➔ engagent les relations de pouvoir entre le politico-administratif, les organisations et les professionnels

Enjeux politiques (4)

*Pourquoi évaluer/mesurer la qualité, pour quels effets ?
Pour qui ?*

Le rapport HPI.be (Hospital Performance Indicators)

Mobilisation de mesures (informées, “scientifiques) mais objectif politique :

- Informer les patients, stakeholders
- Informer les financiers
- Travailler en INTERNE pour améliorer l’offre des services <> évaluation EXTERNE pour comparer les organisations

Enjeux politiques (5)

Qui décide des qualités qui comptent, des normes qui doivent dominer les autres normes ? Mesurer les dangers & risques d'expropriation du contrôle des normes dans le secteur de services public

Les tensions dans le monde de la recherche

... et les initiatives des chercheurs ! (Manifeste de Leiden, initiatives Open)

Le benchmarking coordonné par KCE-ISP-INAMI

... et la construction des indicateurs avec le secteur

Enjeux politiques (6)

Comment assurer la prise en compte des conflits quant à la sélection des critères de qualité ?

Où et comment faire droit aux “qualités intrinsèques” ?

Comment laisser place à la dimension modale non mesurable de l'activité de travail, à l'autonomie ?

Logique de performance & de benchmarking : seule voie d'amélioration de la qualité ?

Merci

Gracias

Grazie

Obrigado

Multumesc