



Des indicateurs de performance au service du public (1)



Jean Hindriks
Senior fellow

Dans son discours d'investiture, à la manière de Churchill au plus fort de la guerre, Barack Obama nous a rappelé une évidence : la question n'est pas tant de savoir s'il y a trop d'Etat ou pas assez d'Etat, la vraie question est de savoir si l'Etat fonctionne bien. La demande d'une plus grande clarté dans l'administration des fonds publics et l'exigence d'efficacité à l'égard des fonctionnaires a nécessité la mise en place d'un suivi des performances de ces administrations. Néanmoins, aux inconvénients des indicateurs déjà connus dans les secteurs privés, s'ajoutent des difficultés spécifiques à leur utilisation dans les secteurs publics. L'exemple de la justice est éclairant.

1. Clarifier les objectifs

La première difficulté propre aux services publics, et plus particulièrement présente dans les secteurs les moins marchands, est de définir les objectifs et de construire un indicateur. En effet, la définition des objectifs est en elle-même problématique.

Avant même de chercher à préciser les indicateurs de la qualité, encore faut-il s'entendre sur la définition de la qualité. L'exemple de la justice est particulièrement parlant.

Les TCPS, *trial court performance standards*, sont une expérience de mise en place d'indicateur dans le domaine judiciaire aux Etats-Unis, initiée en 1987 et étendue sur une décennie. Une commission de 14 personnes, composée de juges, de responsables administratifs et d'universitaires, a mis plus de trois ans pour établir la liste de ces indicateurs. Elle est arrivée à la conclusion qu'il n'existait pas de consensus sur les objectifs assignés au système judiciaire, ni sur les facteurs qui déterminent la production des juridictions, pas plus que sur ce que signifie la « performance » des juridictions et encore bien moins sur la façon dont il conviendrait de mesurer cette performance. Finalement, cette commission a publié en 1990 une première version des TCPS avec cinq objectifs généraux : l'accès à la justice, la rapidité, l'égalité, l'impartialité et l'intégrité, l'indépendance et la confiance du public, et plus de 22 standards et 75 indicateurs pour mesurer ces cinq objectifs.

2. Des indicateurs à manipuler avec prudence

La littérature économique récente concernant l'avantage de la production publique de certains biens insiste sur l'aspect « incomplet » des contrats (on ne peut pas spécifier par avance dans le contrat quelles sont les obligations de l'agent) entre l'Etat et le prestataire de service public et en conclut l'intérêt de confier ces services à des fonctionnaires plutôt qu'à des agents privés si des tâches ne sont pas directement observables ni même descriptibles dans un contrat. Si, par exemple, l'agent producteur du bien a le choix entre des innovations diminuant le coût de production et des innovations améliorant la qualité du bien, on montre que, sous certaines conditions, la production publique est plus à même d'améliorer la qualité du bien alors qu'un système de production privée favorisera la réduction de coût. L'exemple des prisons aux Etats-Unis et l'étude de la qualité respective des prisons publiques et privées a servi d'illustration pour ce mécanisme. La difficulté vient de ce qu'en économie des contrats, on appelle le travail « multitâches ». L'objectif n'est pas unique mais multiple. Privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, même simplement attirer l'attention sur un indicateur en particulier, revient à allouer l'effort des agents sur un objectif particulier aux dépens des autres.

Cet effet pervers est apparu à l'occasion des expériences menées aux Etats-Unis dans le cadre de la réforme de la justice, le CJRA. La réforme prévoyait la publication nominative des juges ayant des affaires non traitées depuis plus de 3 ans. La

publication de cette liste a eu un effet direct : réduire ce nombre d'affaires au détriment de la durée moyenne des autres affaires. Cette même réforme a mis en évidence l'arbitrage entre l'égalité de traitement et l'efficacité. Les programmes d'évaluation se sont concentrés sur la réduction des délais et des coûts mais aussi sur des indices de satisfaction des acteurs. L'étude test a été

menée de janvier 1991 à janvier 1994. Un des résultats de l'étude est que le programme a entraîné une croissance de la variation des procédures entre les tribunaux. En effet, il apparaît que les districts suivis ont maintenu leurs anciennes méthodes et en ont adopté de nouvelles, parmi lesquelles : exiger des avocats d'indiquer s'ils demandent une procédure standard ou spécifique (« standard or specific track procedure »), obliger les avocats à terminer la période pré-procès, faire une procédure

différenciée suivant le cas, renforcer l'implication du juge y compris dans la fixation des délais. Certains districts ont plutôt encouragé « un modèle volontaire » qui encourage les avocats à coopérer entre eux, d'autres utilisent un modèle plus obligatoire qui force les avocats à cet échange d'information, d'autres utilisent un hybride des deux premiers systèmes. Le principal résultat est que la variance de l'indicateur de durée ou de coût entre les districts a augmenté car certains districts ont été plus actifs que d'autres dans la mise en place des nouvelles méthodes.

“
la question n'est pas tant de savoir s'il y a trop d'Etat ou pas assez d'Etat, la vraie question est de savoir si l'Etat fonctionne bien
”

Des indicateurs de performance au service du public

3. Une incitation collective et pas individuelle

Utiliser les indicateurs à des fins de gestion du personnel est générateur d'effets pervers. En effet, les indicateurs de qualité mesurent non seulement l'efficacité ou la qualité du service rendu par les fonctionnaires, mais aussi la participation des usagers à la production du service public. Le service public a ceci de particulier que l'utilisateur du service n'est pas un simple client mais aussi un producteur du service. De ce fait, la rémunération du fonctionnaire doit tenir compte de la part de l'utilisateur dans la valeur produite. L'amélioration du capital humain, la protection judiciaire, l'état de santé d'une population ne sont pas uniquement le fait des fonctionnaires de l'éducation, de la justice ou de la santé mais aussi de l'effort individuel et collectif des usagers. Les indicateurs de performance globale du système ne permettent pas de mesurer la productivité des fonctionnaires en l'isolant de celle des usagers. Indexer la rémunération des fonctionnaires sur de tels indicateurs revient à surpayer les fonctionnaires et à dés-inciter les usagers à fournir l'effort nécessaire.

Enfin, le fonctionnaire alloue son effort entre plusieurs usagers. L'inciter à la performance, c'est le dés-inciter au traitement égalitaire. Seul une rémunération fixe permet au fonctionnaire de traiter également l'ensemble des usagers. Il existe un arbitrage politique à faire entre plus d'efficacité ou plus d'égalité (soit de traitement, soit de résultat). Lorsqu'il s'agit de produire un bien ou un service

qui implique la coopération entre l'agent et l'utilisateur, ou dont la qualité est difficile à estimer, ou encore lorsqu'on veut distribuer de manière plus égale que ce que le système du marché incitatif produit, alors payer les fonctionnaires suivant les indicateurs de performance est sous-optimal. Une réforme des rémunérations des fonctionnaires ne passe donc pas par l'introduction de primes variable avec la performance. Cela ne signifie pas que les indicateurs soient impossibles à construire ni qu'ils soient inutiles. Ils peuvent servir à repérer les dysfonctionnements structurels et à les réparer, à mettre en évidence les arbitrages entre les différentes tâches ou les inégalités à l'œuvre.

4. Savoir faire parler les indicateurs

L'indicateur va objectiver les résultats. Grande naïveté. Un indicateur ne dit pas le vrai et le faux. Il faut le faire parler, l'interpréter. Il est toujours associé à une convention de lecture qui véhicule des hypothèses lourdes de conséquences. En France, La police et la gendarmerie avaient, par exemple, initialement proposé, dans le cadre de la LOLF (nouvelles Lois de financement), un même indicateur : « le taux de dépistages positifs d'alcoolémie ». Mais ces deux institutions tiraient des conclusions différentes de la lecture des chiffres. La police voyait dans l'augmentation de ce chiffre un signe de l'efficacité de son action (meilleur ciblage des contrôles) alors que la gendarmerie interprétait sa baisse comme le résultat de sa présence dissuasive. Confronté à ce conflit

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doentank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.

d'interprétation, les élus ont dû demander une clarification et une homogénéisation des interprétations. Mais une telle situation n'est pas inhabituelle

5. Comment réconcilier les contraires?

La première solution à cette multiplicité d'objectifs parfois contradictoires pourrait consister à forger plusieurs indicateurs qui correspondraient aux différentes tâches, dans une approche exhaustive. Cette solution est rarement opérationnelle. En ce qui concerne les TCPS aux Etats-Unis, de 1991 à 1995, 13 juridictions ont été sélectionnées pour tester les 22 standards et les 75 indicateurs associés (réduits assez vite à 68). Il est apparu clairement que les indicateurs étaient trop nombreux pour être opérationnels. Les juridictions n'avaient, la plupart du temps, pas les moyens de mettre en place une évaluation d'une telle précision et d'une telle ampleur. Très vite, chaque juridiction a essayé de réduire les indicateurs mesurés à quelques priorités.

Une deuxième solution consisterait à mettre en place un indicateur synthétique. La construction d'un indicateur synthétique présente la difficulté de préciser les pondérations de chaque indicateur. Dans l'élaboration de la pondération de l'indicateur synthétique, on peut souhaiter accorder un poids particulièrement important aux indicateurs les plus graves. Par exemple, un indicateur simple de performance peut ne pas internaliser les effets externes de la production. Si l'on considère une entreprise privée industrielle

produisant un bien et de la pollution, un indicateur de performance interne à l'entreprise ne prendra pas en compte la production de biens non-désirables que constitue la pollution. Inciter les employés à être de plus en plus performants selon cet indicateur revient aussi à les encourager à polluer, et l'on retrouve l'effet pervers des indicateurs qui consiste à encourager ce qu'on ne désire pas réellement. On souhaiterait pouvoir mettre en place un indicateur synthétique qui non seulement prenne en compte toute la production d'une entreprise mais qui traite d'une manière asymétrique les biens désirables et les biens non-désirables.

6. Mettre l'utilisateur au centre

Trois pistes pourraient être privilégiées : faire participer les usagers plus directement aux résultats des services publics et imaginer des incitations directes en direction des usagers; construire des indicateurs de performance non pas tant plus précis que plus proches des vrais objectifs politiques et faire participer les usagers à l'évaluation du résultat de l'effort des fonctionnaires; imaginer des modes de rémunération qui tiennent compte non seulement de l'efficacité mais aussi de l'égalité de traitement et la participation des usagers.

Jean Hindriks

Senior fellow

(1) Pour plus de détails, voir J. Hindriks, Au-delà de Copernic : de la Confusion au Consensus ? Disponible en ligne: <http://www.itinerainstitute.org>

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doentank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.



Itinera Institute VZW-ASBL

Boulevard Leopold II Laan 184d - B-1080 Brussel - Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org www.itinerainstitute.org

L'Initiera Institute est un think-tank et do-tank indépendant qui, au-dessus et au-delà des partis politiques, des différences régionales et des groupes d'intérêt, veut identifier les chemins de réformes qui garantissent une croissance économique et une protection sociale durables en Belgique et dans ses régions.

Verantwoordelijke uitgever - Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur