



Jean Hindriks
Professeur d'économie à l'Université catholique de Louvain, expert Itinera Institute

La performance au service du public

Une demande publique d'une plus grande clarté et efficacité dans l'administration des fonds publics nécessite la mise en place d'un suivi des performances de ces administrations. L'ouverture prochaine de La Poste à la concurrence repose le problème dans toute son acuité.

Avant même de chercher à préciser les indicateurs de la qualité, encore faut-il s'entendre sur la définition de la qualité. La première difficulté propre aux services publics est de définir les objectifs et de construire un indicateur. La Poste n'échappe pas à cette règle avec des objectifs de service public (ou « sociaux ») qui cohabitent parfois difficilement avec des exigences plus commerciales (puisque plus de la moitié du courrier se fait d'entreprise à entre-prise). Un autre exemple est celui de la réforme de la Justice aux Etats-Unis. Une commission a mis plus de trois ans pour établir la

liste des 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 (les « trial court performance standards »).

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, ou pire à encourager ce qu'on ne désire pas vraiment. Le cas de la Poste offre à nouveau un bon exemple. Introduire la concurrence « sans condition » sur ce marché risque bien de tout sacrifier à la rentabilité. Ce n'est pas nécessairement ce que l'on souhaite et l'on peut donc envisager de conditionner cette concurrence à l'adhésion aux obligations de services publics ou « faire payer » les opérateurs qui ne souhaitent pas

y adhérer. Ce principe du « play-or-pay » réduit la tension entre concurrence et services publics.

Un autre exemple d'effet pervers des indicateurs de performance est apparu à l'occasion des expériences menées aux Etats-Unis dans le cadre de la réforme de la justice. 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 pour effet de réduire ce nombre d'affaires au détriment des autres affaires. En Belgique, des parquets et tribunaux ont adopté la méthode LIFO (last-in first-out) pour réduire l'arrière judiciaire, au détriment des anciens dossiers. En Angleterre, la publication des listes d'attente dans les hôpitaux a eu pour conséquence de faire passer les cas faciles avant les cas difficiles. Utiliser les indicateurs à des fins de gestion du personnel est généralement 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'usager du service n'est pas un simple client mais aussi un producteur du service. De ce fait, la rémunération du fonctionnaire doit

Les indicateurs de performance sont nécessaires pour plus de clarté et d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics

tenir compte de la part de l'usager dans la valeur produite. L'éducation, la sécurité, la santé ne sont pas de la responsabilité exclusive des enseignants, des magistrats, des médecins mais aussi de l'effort individuel et collectif des usagers.

Ensuite, le fonctionnaire alloue son effort entre plusieurs usagers.

L'inciter à la performance, c'est le désinciter au traitement égalitaire. Encore une fois, la Poste n'échappe pas à cette règle avec le spectre d'un service réduit pour les communes rurales. Lorsqu'il s'agit de produire un bien ou un service qui implique la coopération entre l'agent et l'usager, 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 risqué. Une

réforme des rémunérations des fonctionnaires ne passe donc pas nécessairement par l'introduction de primes variables avec la performance. Il faut trouver des modes de rémunération qui encouragent l'effort collectif.

Les indicateurs de performance sont nécessaires pour plus de clarté et d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics. Il faut

s'engager avec détermination et prudence dans cette direction en (re)mettant 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. C'est difficile, mais comme toujours, la voie difficile et aussi la plus gratifiante. ■

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