

Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle
les questions de société ?"

Soirée du 9 novembre 2010

« La performance des administrations »

Synthèse des débats ^[*]

Peut-on parler de performance à propos de l'action administrative ? À quels critères se référer ? Que penser des démarches actuelles de qualité, d'efficacité et d'efficience ? Faut-il, peut-on définir des indicateurs de performance pour l'action administrative ? Des indicateurs simples, comme on en propose parfois, peuvent-ils tenir compte de la complexité des circonstances et de la diversité des attentes des citoyens-usagers ? Comment prendre en compte les circonstances politiques, les cultures professionnelles, la situation des citoyens-usagers concernés pour apprécier les résultats ?

Invité :

Gildas Le Coz

Secrétaire général de l'association « Services publics »

Introduction de la séance par l'animateur

Ouvrant la séance, l'animateur remarque que la notion de performance des administrations peut sembler un oxymore ! Le sujet est complexe et lui remet en tête quelques souvenirs de ses études de comptabilité nationale, à une époque où on s'interrogeait sur la manière de quantifier la production des administrations et où la solution retenue a consisté à donner pour valeur à cette production celle des consommations nécessaires pour la faire apparaître. Aujourd'hui, on parle de performance des administrations mais ce n'est pas pour autant que dans la soirée on examinera le cas de chaque administration. En revanche, beaucoup de thèmes rattachés à la performance des administrations seront évoqués, ainsi que les nombreuses notions qu'on peut mettre sous le terme de performance.

^[*] Pour l'exposé liminaire, le présent texte est reformulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. En revanche, le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos échangés. Ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Lorsqu'un point est évoqué sous forme d'une question, ce qui vient ensuite ne retrace pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

Pour amorcer le débat sur ce sujet complexe, Gildas Le Coz était, compte tenu de sa connaissance du domaine social et de ses responsabilités associatives, un des meilleurs des invités possibles.

Exposé de l'invité

L'invité précise que son point de vue sur la problématique de la performance vient en bonne part de son expérience pratique (plutôt empirique) du pilotage de services publics astreints à atteindre des résultats. Il constate que la notion de performance a été introduite depuis peu de temps dans les administrations, disons à partir de l'année 2001 avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF¹). Pour les différentes acceptions du mot « performance », il renvoie au document préparatoire remis aux participants².

Où en est-on aujourd'hui de cette démarche ? Le sujet sera abordé sous trois angles :

- 1 - Que recouvre la notion de performance des administrations ?
- 2 - Comment obtient-on de la performance ? Il s'agira là de reconnaître les composantes de la notion de performance.
- 3 - Enfin, quels sont les points-clés à prendre en compte pour progresser en matière de performance des administrations ?

Au préalable, l'intervenant recommande de se tenir à distance de deux positions antagonistes qui consisteraient :

- l'une, à se faire complice d'une démarche de transposition à l'identique dans l'administration des principes et des modes de fonctionnement de l'entreprise privée sur un marché ; le plus souvent, c'est une attitude idéologique qui trouve parfois son argument dans les insuffisances et les échecs de la bureaucratie ;
- l'autre, à afficher scepticisme voire hostilité de principe à l'égard de toute idée de performance dans l'administration ; c'est un autre a priori idéologique parfois renforcé par les insuffisances ou les échecs des démarches conduites sous couvert de « modernisation ».

En fait, le cœur de la réflexion réside dans la recherche de l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience³ des services rendus par les administrations. Cela suppose de s'intéresser de près au métier des institutions et aux processus qui permettent de produire ces services. Il s'agit d'une démarche socio-technique et pas seulement technique, démarche s'opérant sous le commandement du politique. Dans les services publics cette démarche appelle l'intervention de tous (les hommes politiques, les citoyens, les agents) aussi bien pour définir les objectifs et évaluer les résultats obtenus que pour définir les indicateurs.

1 - Performance des administrations ?

Les deux concepts de performance et d'administration ne sont guère associés dans l'esprit de l'homme de la rue, ni même dans celui des techniciens.

Commençons par parler de services publics plutôt que d'administrations. Car le service public ne mobilise pas que des compétences administratives, pas plus que dans une entreprise de production

¹ NDR : Loi du 1^{er} août 2001, souvent présentée comme la Constitution financière du pays. Appliquée à l'ensemble de l'administration depuis le budget de 2006, elle découpe le budget de l'Etat en missions, les missions en programmes et les programmes en actions. L'action publique se veut ainsi plus lisible pour tous, tandis que les acteurs publics se voient dotés de responsabilités élargies en contrepartie d'engagements sur des objectifs de performance et que les comptes publics s'enrichissent d'une comptabilité patrimoniale.

² Ce document est reproduit en annexe 1.

³ Ces termes sont définis à la fin du point 4 de l'annexe 1.

de biens ; les services publics sont des organismes de production (ou délivrance) de services. L'Etat n'est pas seul concerné. On peut se référer à la notion d'administrations publiques utilisée dans les comptes nationaux, qui regroupent les effectifs de l'Etat, des collectivités territoriales et des grandes agences ou autres opérateurs, soit environ 5 500 000 personnes au total. Il n'est pas possible de se désintéresser des résultats de leurs actions et par voie de conséquence de la façon dont les services fonctionnent.

Quant au terme performance, sans ignorer – ce serait pure naïveté - ce que cette notion transporte de préjugés idéologiques, admettons qu'elle désigne la recherche de résultats en matière d'efficacité, de qualité et d'efficience⁴.

Certains redoutent, d'autres moquent, l'usage de la notion de performance appliquée aux services publics : il faut adopter l'attitude du judoka. qui se sert de la force de son adversaire : ici, il s'agit de répondre : « vous dites performance ? Chiche ! Il s'agit d'apporter plus de qualité, plus d'efficacité et plus d'efficience. Si cela n'est pas une mission d'intérêt général qu'est-ce d'autre ? ».

Encore faut-il établir une distinction claire entre la pertinence des politiques publiques – qui est de la responsabilité des personnels politiques – et l'efficacité des administrations dans la mise en œuvre des politiques décidées. La subordination des administrations aux autorités politiques ne les exonère nullement d'une responsabilité directe dans la mise en œuvre ; c'est là que leur performance doit être recherchée et mesurée. Mais confondre les deux notions est techniquement erroné et intellectuellement malhonnête.

La fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) peut être considérée comme un exemple d'une « bonne idée » - cela se discute évidemment - qui rencontre des difficultés d'application. Cette idée trouve son origine dans la conception initiale de l'UNEDIC⁵ à la fin des années 50, qui associait placement et indemnisation, idée sans cesse évoquée et expertisée depuis. Mais est-il possible de conduire cette fusion en quelques mois ? Ne doit-on pas considérer que la difficulté a été augmentée par le fait que la courbe du chômage s'est inversée ?

Dans tous les cas on sait bien – l'histoire de notre pays pendant les années noires de l'Etat français l'a montré - que de mauvaises politiques peuvent être appliquées avec efficacité.⁶

En bref, on traitera donc ici de la performance (qualité, efficacité, efficience) des services publics et non de la performance des politiques publiques.

⁴ Voir, au § 13 de l'annexe 1, ce qu'en disait en 2005 M. Barilari, l'un des rédacteurs de la LOLF.

⁵ NDR : l'Unédic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) est une association chargée, par délégation de service public, de la gestion de l'assurance chômage, en coopération avec Pôle emploi.

⁶ NDR : La réciproque est vraie aussi : de bonnes politiques peuvent être gâchées par une mise en œuvre inefficace.

Dans cet univers touffu, quatre grandes familles techniques de « production du social » peuvent être identifiées :

- les politiques sectorielles proprement dites (emploi, santé, logement...), qui peuvent avoir un effet « social » mais qui n'ont pas une finalité spécifiquement sociale, et les politiques à visée sociale, à savoir ;
- les assurances sociales, dont la sécurité sociale (famille, maladie, vieillesse) et l'assurance chômage ;
- l'aide sociale (pilotée sous la responsabilité des départements ; cf. l'aide à l'enfance, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et le RSA qui représentent 35 à 40 milliards d'euros chaque année) ;
- l'action sociale que chaque catégorie d'acteurs est libre de mettre en place.

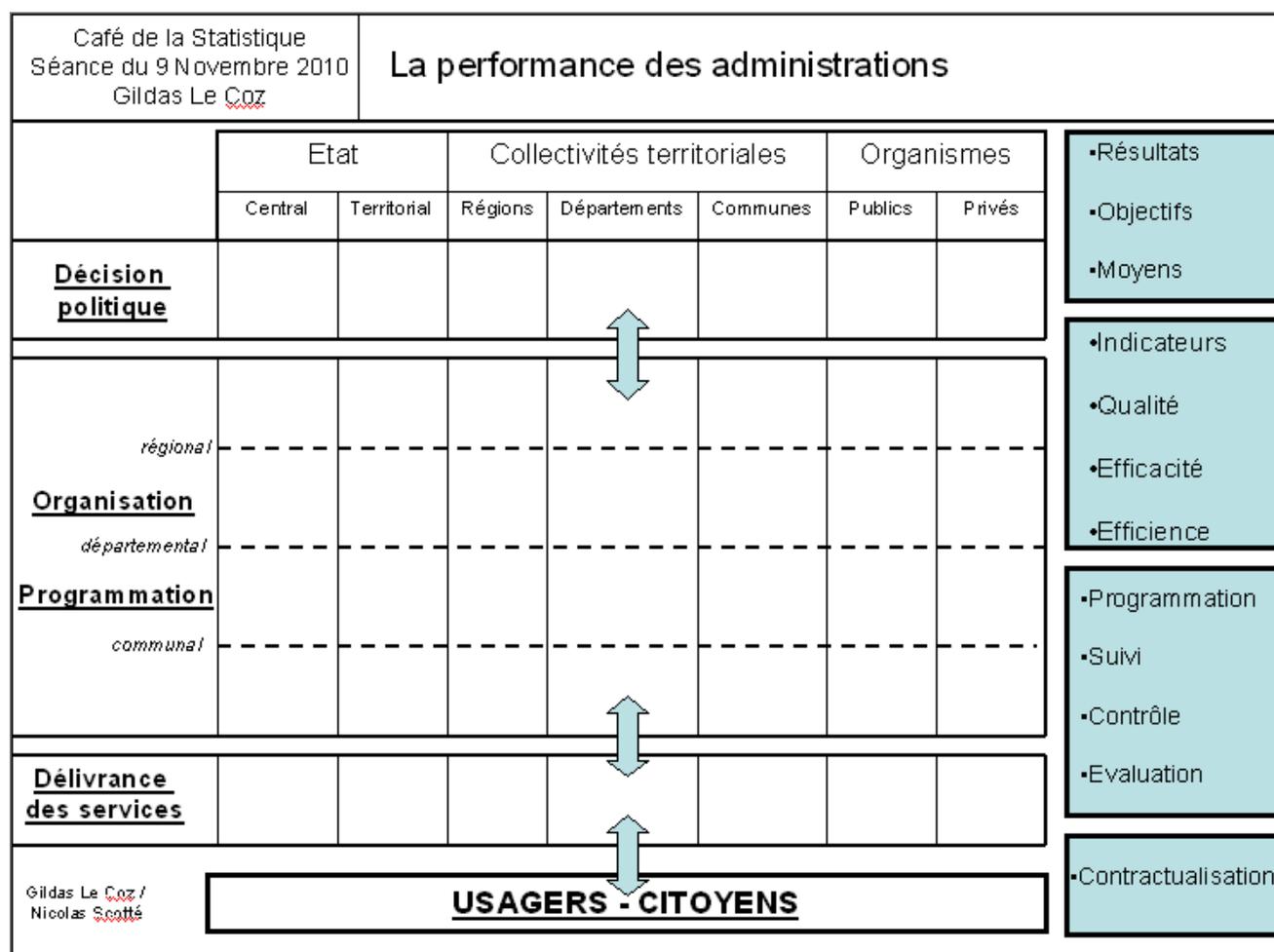
Ce sont des politiques extrêmement différentes par les règles qui les régissent, leurs modes de financement, leurs systèmes d'acteurs, leurs cultures professionnelles.

À quoi il faut ajouter les politiques spécifiques à certains publics (cf. les motifs de discrimination relevés par la HALDE⁷ : tenant à l'âge, au sexe, à la nationalité, à la résidence, à l'état de santé et bien entendu au niveau de revenu) telles que la politique de la ville. Ce sont autant de boîtes à outils, de prestations, d'institutions, de « circuits de décision ».

On voit donc que la question de la performance dans la mise en œuvre de ces dispositifs n'est pas strictement technique : elle mêle politique et technique sur toile de fond de rapports sociaux vivants parfois brûlants. Il en résulte une grande complexité dans le pilotage. Ainsi, dans la politique de la ville, une centaine de mesures spécifiques concernant l'emploi, la santé, l'éducation et la sécurité sont à mettre en œuvre dans environ 200 zones par des milliers de micro-opérateurs : l'État (lui-même avec ses rouages centraux et déconcentrés), les collectivités territoriales des trois niveaux région, département et commune et les organismes sociaux comme les caisses d'allocations familiales ou les caisses primaires d'assurance-maladie, sans parler des organismes souvent privés – associations – chargés de la mise en œuvre des actions au plus près des gens. Il serait intéressant de dénombrer les personnels privés chargés de mettre en œuvre les politiques dans les domaines de la formation, de l'aide à l'enfance, aux personnes handicapées, aux personnes âgées, ainsi que dans la santé.

⁷ HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

3 - Quels sont les points clés de la démarche de performance ?



Le schéma qui précède permet – toujours dans le cas de la mise en œuvre des politiques sociales - de repérer les domaines de responsabilité concernés et les niveaux auxquels doit s'exprimer la cohérence des actions qui visent le triptyque qualité, efficacité, efficience.

En bas du tableau se situe l'objectif de la « mécanique » d'ensemble : c'est l'usager- citoyen, à qui doit être rendu le service attendu ou délivrée la prestation attendue - dans un autre monde on dirait livré le produit commandé. Certes, l'organisation productive dont découle le service n'est pas sa préoccupation mais son degré de satisfaction en dépend directement. Or, cette organisation productive est complexe, qui pour chacun des acteurs se déploie le long d'une chaîne de responsabilités qui va de la décision politique jusqu'à la délivrance du service ou du produit (maîtrise d'œuvre) en passant par l'organisation et la programmation des actions (maîtrise d'ouvrage). Au niveau politique on décidera de la nature des prestations, du montant du budget correspondant, des bénéficiaires des prestations, etc. Chaque acteur (Etat, collectivité territoriale, organisme social) devra définir l'organisation la mieux adaptée, l'agencement des moyens et la programmation des tâches. Sachant que la performance n'est pas plus « au bout de la circulaire » que « la révolution au bout du fusil », la délivrance des services s'effectue par l'intermédiaire des personnels au contact avec les publics : par ex. personnels soignants, personnels aux guichets, conseillers, assistants sociaux etc. ; on retrouve là les 2,5 millions de producteurs du social déjà évoqués.

La maîtrise de la chaîne des actions et des responsabilités qui va de la décision politique jusqu'à l'usager final nécessite à chaque niveau – décision, organisation/programmation, production - la définition d'indicateurs pertinents. À chaque niveau il convient de définir les objectifs assignés et les

rôles de chacun des acteurs, de manière à pouvoir doter chacun d'un tableau de bord adapté à sa responsabilité propre. Cela appelle une coordination verticale et horizontale comportant des objectifs et des procédures partagés par tous et l'existence d'un système d'information solide. A noter, au passage, que le savoir-faire statistique est important pour construire l'information utile mais qu'il est subordonné à la clarté des objectifs et du rôle de chacun dans la chaîne décision, programmation, production, contrôle. On renvoie ici au Café de la statistique du 14 novembre 2006 (« Peut-on se fier aux indicateurs ? ») avec Jean-René Brunetière comme invité⁸ : la leçon à en tirer est de ne rien abandonner des exigences d'efficacité, de qualité, d'efficience et même de productivité. Chacun dans son domaine doit être mobilisé à cette fin.

En conclusion, le dossier transmis avant la réunion (cf. annexes) exprime la conviction de l'invité : viser plus de qualité, d'efficacité, d'efficience dans le service public est une « ardente obligation ». C'est aussi un projet socio-technique sous responsabilité politique et sous contrôle démocratique.

Débat :

1 – Naissance d'une notion

Un participant note qu'il est parfois difficile de bien distinguer une politique de la mise en œuvre de celle-ci. Assurément, la définition des politiques publiques n'était pas le sujet de cette soirée mais, à séparer les deux sujets, ne se prive-t-on pas d'aborder la notion d'évaluation des politiques publiques et son articulation avec le sujet de la séance ? On s'en tient ce soir au processus de fourniture des services, mais il est difficile de définir un service indépendamment de la politique publique qui lui a donné naissance. Par exemple, on peut définir très précisément le processus d'intervention des pompiers pour lui donner le maximum d'efficacité mais c'est un effort inutile si on ne sait pas où implanter les casernes de pompiers. Quoi qu'il en soit, la commande pour ce « Café » était centrée sur la performance de l'appareil administratif et non pas sur les politiques publiques et leur évaluation.

La démarche qui a conduit à la recherche de la performance dans les administrations a des origines bien antérieures à 2001, poursuit ce participant ; avant même la rationalisation des choix budgétaires (RCB) il existait dans les années 50 une Commission sur le coût et le rendement des services publics. Une universitaire développe pour sa part l'idée que la genèse de la notion de performance administrative est le produit de quatre mutations observées au cours des dernières décennies :

- la tertiarisation des économies, qui a conduit à vouloir piloter les activités tertiaires à travers la productivité dans l'élaboration des « outputs » des services. Qu'est-ce que cela entraîne comme conséquences ? Ce n'est pas une question facile et il n'est nullement assuré que les conséquences soient toujours favorables. Pourtant, on approfondit la démarche et les services représentent 70 % du PIB... ;
- l'individualisation des relations de travail ;
- les différentes vagues d'évaluation des politiques publiques. Le « new public management », qui s'appuie sur les méthodes du secteur marchand, trouve un terrain d'expression avec la recherche de la performance ;
- le goût immodéré de la société pour la quantification. Or, celle-ci trouve ses limites en matière de politique sociale. Par exemple, des associations s'efforcent que les personnes dont elles s'occupent recouvrent leur dignité ; comment quantifie-t-on la dignité humaine ? Ce qui a le plus de prix n'est pas comptable.

En tout cas des clarifications doivent continuer d'être apportées à la notion de performance. Ainsi, remarque un participant, en matière de politique sociale, pourquoi ne pas ajouter à la triade

⁸ NDR : le compte rendu peut être lu à l'adresse suivante : www.sfds.asso.fr/ressource.php?ct=ddoc&i=153

efficacité – qualité – efficience l'équité dans la distribution ? Et si on le faisait, la question serait-elle de l'ordre du politique ou concernerait-elle le fonctionnement de l'administration ? Et il est noté que la démarche de performance est beaucoup plus aisément perceptible par le consommateur de services publics que par le citoyen.

2 – Singer le secteur privé ?

Aux yeux d'un participant, la comparaison des activités des administrations avec les activités marchandes trouve vite ses limites. Les références aux activités marchandes sont trop fréquentes, alors que les assimilations ne sont pas évidentes. Que peut-on mesurer ? La comptabilité nationale elle-même a eu beaucoup de difficultés dans certains cas à distinguer les services et les fonctions. A quoi s'ajoute, selon une participante, le fait que beaucoup de missions ne sont pas de la responsabilité d'un seul acteur ; même l'État n'est pas un seul acteur. En réalité, il n'y a sans doute pas une seule politique publique portée par un seul acteur.

Une autre personne se montre mal à l'aise avec une démarche qui lui apparaît comme une volonté d'étendre au secteur public les modes de gestion des ressources humaines qui ont cours dans le secteur privé. Selon elle, bien des « éclopés » du privé ont fait d'excellents fonctionnaires, à l'égal des veuves ou des blessés recrutés avec succès par la SNCF au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Cette même personne note – sans doute pour montrer que les milieux économiques commencent à s'interroger sur les limites des organisations performantes - que le journal « Les Echos » a signalé un livre écrit par deux polytechniciens qui préconiseraient de laisser dans les organisations une zone de flou pour permettre de libérer les initiatives.

Il serait abusif d'opposer le privé et le public, défend un autre participant, selon qui les deux univers peuvent s'enrichir mutuellement. Certes, le chef d'entreprise veille attentivement à l'indicateur que constitue le résultat financier, mais c'est parce qu'un résultat bénéficiaire est une condition de survie pour son entreprise. La plupart des chefs d'entreprise poursuivent aussi des objectifs qui se rapprochent, notamment en matière de gestion du personnel, de ceux de l'administration. En quête d'une notoriété pour leur marque ou d'une bonne réputation quant à la gestion de leurs ressources humaines, ajoute l'intervenant, certaines entreprises s'intéressent à ce qui se passe dans l'administration et beaucoup ont intégré l'idée qu'elles ont désormais une responsabilité sociale et environnementale. À l'inverse, poursuit le participant, les administrations pourraient utilement s'inspirer des pratiques du secteur privé, par exemple en s'attachant à définir précisément, ce qui n'est pas si aisé, ce qu'elle produisent et à en tirer les conséquences sur leurs processus de production. On voit bien qu'entre les activités publiques et les activités privées, il y a toute une frange qui n'appartient pas indiscutablement aux unes ou aux autres. À preuve les définitions différentes du périmètre du service public selon les pays. Un exemple extrême est offert par l'intervention des États-Unis en Irak : à côté de l'armée - qui est par essence l'émanation de la puissance publique – opèrent des entreprises privées auxquelles sont confiées des tâches à l'évidence militaires. Il serait intéressant de savoir si les États-Unis se sont dotés d'indicateurs leur permettant d'apprécier les mérites respectifs de ces deux formes d'organisation.

L'intervenant souhaite apporter trois éléments. En matière de gestion publique – surtout dans le secteur social - une des difficultés de pilotage vient de la multiplicité des acteurs, voire des donneurs d'ordres. Cela conduit à un système de commande complexe qui affecte non seulement les responsables au contact avec la sphère politique mais jusqu'à et y compris les agents de production de base : cela est une raison supplémentaire en faveur du développement d'une culture partagée du résultat. Autre élément : on ne singe pas le privé en affichant des objectifs de qualité, efficacité, efficience. La passion de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience doit exister indépendamment d'une préoccupation de rentabilité financière. Ne pas laisser « le réflexe des résultats » au secteur

privé ! Le service public oblige aux résultats. Dernier élément : l'évaluation par chaque agent public du résultat de son action est possible sans outillage sophistiqué de contrôle/audit. De fait, ajoute un participant, les indicateurs servent davantage à poser des questions qu'à donner des réponses ; ils permettent de s'interroger sur les raisons qui ont conduit à la situation observée et à ses écarts par rapport aux attentes.

3 – L'action publique se prête-t-elle à la mesure ?

Une participante émet des réserves sur la portée des chiffres résultant de la mesure des performances des administrations. Selon elle, ils construisent une réalité réductrice. Elle prend pour exemple les services à la personne⁹ : la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (loi Borloo) devait assurer la création de 2 millions d'emplois en cinq ans. L'Agence nationale des services à la personne (ANSP)¹⁰ annonce la création de 120 000 emplois par an depuis cinq ans. Un rapport de l'économiste Michèle Debonneuil montre qu'il y a bien eu création d'emplois, mais on ne sait plus très bien ce qu'est un emploi puisque les emplois créés incluent des emplois d'une heure par semaine ! Au passage, cette personne ajoute que la DARES¹¹ est désormais exclue de ces dénombrements et que c'est l'ANSP qui fera elle-même ces statistiques à partir des données départementales.

Réagissant à ces propos, un participant estime que ce n'est pas le chiffre qui construit la réalité ; le chiffre est une mesure d'une réalité appréhendée au moyen de concepts. C'est le concept qui construit la réalité ; sa définition appelle par conséquent le plus grand soin. Ensuite, l'interprétation de la mesure peut être biaisée ou objective mais c'est une autre question.

Un autre participant note que la quantification a beau avoir des limites, elle ne niche pas moins partout : exprimer des jugements en termes de « c'est mieux ! » ou « c'est moins bien » est un début de quantification ; s'agissant du domaine politique, les votes pour ou contre qui sanctionnent l'action passée ou à venir des candidats à une élection débouchent aussi sur de la quantification. Cela dit, poursuit cette personne, établir le lien entre l'objectif visé et l'indicateur dont on se sert pour mesurer à quel degré de résultat on est parvenu, c'est avancer en terrain miné. En effet, non seulement on est réducteur parce qu'on utilise un nombre limité d'indicateurs, mais en outre on ignore souvent les interactions et les externalités négatives qui peuvent découler de leur emploi.

Une autre intervention porte sur les systèmes d'information : on peut à la fois être acquis à l'idée de doter chaque acteur d'indicateurs et de tableaux de bord pertinents pour son action et cohérents entre eux dans toutes les dimensions de l'organisation en cause, et nourrir simultanément quelque inquiétude sur la possibilité de mettre en place le système d'information qui permettra de les calculer. L'expérience montre que la réalisation d'un tel système est ardue et prend du temps ; en outre, cette difficulté est accrue du fait que chaque année apporte son lot de politiques publiques supplémentaires. Ce propos conduit un autre participant à dénoncer le systématisme caractéristique de l'esprit français : on veut tout faire (et faire bien) tout de suite, et donc afficher partout des indicateurs. N'est-ce pas un obstacle supplémentaire compte tenu de l'extrême variété des situations ? Bâtir cas par cas des projets approfondis et durables de productivité des services publics

⁹ NDR : les services à la personne ont fait l'objet d'un « Café de la statistique » le 12 février 2009 ; le compte rendu peut être lu à l'adresse suivante : www.sfds.asso.fr/ressource.php?fct=ddoc&i=400

¹⁰ L'Agence nationale des services à la personne est un établissement public administratif national, placé sous la tutelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Outre la coordination d'ensemble de l'action administrative au plan national, elle exerce une mission d'appui et de pilotage des initiatives relatives à la promotion et au développement de l'emploi dans le secteur des services à la personne, en lien avec l'ensemble des partenaires et des collectivités locales.

¹¹ NDR : il s'agit de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

aurait, vraisemblablement, été préférable. N'est-ce pas mettre le ver dans le fruit que de vouloir tout faire à la fois ?

Pour l'intervenant, la plupart des remarques entendues paraissent fondées. Mais, du point de vue nécessairement limité de l'« ingénieur » en pilotage d'action publique qu'il veut être, accorder trop d'importance au fait que telle méthode est imparfaite ou que tel chiffre est d'interprétation douteuse pourrait conduire de proche en proche à renoncer à l'action et à ne plus obtenir de moyens pour les administrations.

Il faut savoir cas par cas ce qu'on veut obtenir comme résultats. Par exemple, en matière de politiques sociales, veut-on se contenter d'être un « écouteur social » ? Une illustration du propos est le débat des années 80 au sein de l'ANPE. C'était l'époque où les conseillers ne disposaient d'aucun moyen de formation, d'évaluation ou d'aide à la recherche d'emploi autre que leur propre intervention. Un agent qui cherchait un toit et une douche pour un chômeur au motif que ce dernier une fois propre et reposé trouverait plus aisément du travail n'était pas dans son rôle. La nature de l'aide, du service, à apporter à l'usager relève de la définition des missions de l'institution, qui est une affaire à traiter au niveau politique – ce qui n'exclut pas la consultation, d'une part des partenaires sociaux, d'autre part des agents. Mais ce n'est pas à chaque agent de déterminer la mission de l'institution. Dans ce cadre une direction est légitime à attendre des agents des services qu'il mènent un nombre déterminé d'entretiens par jour en moyenne et qu'ils atteignent tel objectif, ici de placement ou de formation, là de conseil, ailleurs de consultations, d'actes médicaux ou de traitement de dossiers... On ne perd jamais son temps à définir des objectifs et des indicateurs à tous les niveaux si on se « cale » de façon scrupuleuse sur le métier de l'institution et sur les métiers des agents. On peut tout mesurer à condition, ce faisant, d'être au clair sur la mission et les priorités du service. C'est valable aussi bien pour ceux qui délivrent les prestations aux usagers que pour ceux qui organisent l'activité et pour ceux qui conçoivent la politique de l'institution. La clé du succès de la démarche, c'est que tous les acteurs soient impliqués.

Quant aux indicateurs et à leur usage, l'intervenant rappelle les « dix commandements » délivrés par Jean-René Brunetière au cours du « Café » cité plus haut :

- 1 – Ne pas se laisser démonter par l'indicateur !
- 2 – Essayer de démonter l'indicateur !
- 3 – Analyser de près les causalités et corrélations sous-jacentes à l'indicateur.
- 4 – Bien comprendre ce que l'indicateur signifie au juste, s'assurer que sa précision est correcte et qu'il ouvre légitimement la possibilité de comparer.
- 5 – Rattacher l'indicateur à un ou plusieurs objectifs (sinon, on fait du « management contemplatif »).
- 6 – Chercher les « frères ennemis » (ce qui va mieux mais coûte plus cher - qualité versus prix -, ce qui est fabriqué plus vite mais perd en qualité - quantité versus qualité - etc.).
- 7 – Chercher les commentaires qui accompagnent l'indicateur, développer les analyses qu'il permet.
- 8 – Comprendre ce que les autres comprennent de la signification de l'indicateur.
- 9 – En discuter : l'indicateur devient ainsi un objet transitionnel de débat qui augmente la compréhension collective.
- 10 – Tirer de l'indicateur des conséquences pour l'action.

4 – Soyons sérieux pour deux !

Plusieurs questions de fond ont surgi lors du débat, y compris des interrogations sur le sérieux avec lequel les acteurs concernés gèrent la démarche de recherche de performance.

La réussite d'une politique publique et la performance d'un service public constituent en effet deux choses bien distinctes. Mais alors, si la clé du succès dans la recherche de la performance est l'implication de tous les acteurs, n'y a-t-il pas une limite à cette implication – et l'intervenant en

convient - dès lors que les discussions au niveau des agents d'exécution des politiques publiques ne peuvent pas porter sur lesdites politiques ? Par ailleurs, la démarche relève-t-elle seulement du volontarisme ou peut-on y adjoindre des incitations ? Les économistes savent bien que les incitations peuvent avoir des effets réels, ce dont convient aussi l'intervenant.

L'administration produit des services mais aussi de la norme. Qu'en est-il des exigences de qualité, d'efficacité et d'efficacités en matière de production de normes ? N'y a-t-il pas perte d'efficacité lorsqu'une réglementation se complique ?¹² Pire : à produire trop de normes, on en arrive en fait à obliger les agents à les contourner pour bien employer les fonds publics ! Pour être efficaces, certains fonctionnaires ont pris des risques considérables dans leur gestion des deniers publics. Au surplus, les normes ne cessent de se modifier.

Certes, ces travers existent mais la production de normes est une activité essentielle des administrations centrales. On peut introduire des objectifs de performance dans le processus de production de ces normes, de même que des progrès ont pu être obtenus en matière rédactionnelle pour amoindrir les écarts de un à cinq qu'on a observés entre administrations dans le temps qu'il leur fallait pour répondre aux questions des parlementaires. De menus progrès sont possibles, dont l'accumulation est profitable à tous. On peut parler de « performance aux pieds nus » comme on a parlé en d'autres lieux de « médecine aux pieds nus »¹³.

Les postures traditionnelles de certains acteurs peuvent également compliquer les choses en figeant le dialogue dans des logiques contradictoires : ainsi, remarque un participant, face à des ministères dépensiers, souvent enclins à demander sans cesse davantage de moyens (parfois sous la pression syndicale), la direction du budget rabote les demandes, étrangle chacun et change les règles du jeu en escomptant faire accroître l'efficacité de la sorte. Sans doute faudrait-il trouver quelque chose de plus subtil entre les deux postures ! Pour l'intervenant, la réponse est la LOLF. La direction du budget, soumise à des contraintes insurmontables, ne peut se laisser aller à aucune empathie envers les demandeurs, mais elle est susceptible d'entrer dans une démarche de collaboration avec des patrons d'administration – il en existe – capables de lui dire : « Si je dispose de tel montant de crédits budgétaires, voilà ce que je peux faire de mieux avec cette enveloppe » et de s'engager sur des objectifs précis. Cela suppose une vision à terme et des actions dans la durée. A cet égard, un participant qualifiera de tragédie la disparition du Commissariat au Plan, qui permettait un dialogue national susceptible de faire émerger des priorités partagées pour les années à venir.

Quelques participants déplorent ce qu'ils considèrent comme des signes d'un traitement désinvolte par certaines administrations de la question de la performance. Par exemple, en matière de santé publique, l'indicateur relatif à la consommation annuelle d'alcool par habitant n'est-il pas quelque peu réducteur ? Et que penser de l'indicateur qui suit en matière de politique de la ville et du logement : pourcentage des demandeurs de logement social pour lesquels l'ancienneté de la demande est supérieure à

¹² Un participant observera malicieusement que la complexité des normes crée de l'emploi !

¹³ Wikipédia : Les **médecins aux pieds nus** sont des agriculteurs de la République populaire de Chine. Ils recevaient une formation médicale et paramédicale minimale (environ 6 mois) en plus des médecines traditionnelles afin d'exercer dans les villages. L'objectif était d'apporter les soins dans les zones rurales reculées où des médecins formés à la ville ne viendraient pas s'installer. Ces villageois avaient pour mission de diffuser des règles d'hygiène, de faire de la médecine préventive, du planning familial et de traiter les maladies les plus communes. Leur nom vient des fermiers du sud qui travaillaient fréquemment pieds nus dans les rizières. À partir de 1968, le statut des médecins aux pieds nus – apparu en 1965 - fut intégré au système national de santé. Les docteurs aux pieds nus ont officiellement disparu à la fin des années 1970, même s'ils restent des « médecins de village », qui continuent cette tradition.

Médecins aux pieds nus (MAPN) est, par ailleurs, le nom d'une association humanitaire apolitique créée en 1987 par le docteur Jean-Pierre Willem qui s'investit dans des projets de développement durable dans plusieurs pays aux conditions similaires à celles de la Chine de la révolution culturelle. Pour Jean-Pierre Willem, l'aide humanitaire doit fournir un accès aux soins de santé en utilisant les connaissances traditionnelles locales.

1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue, moyennement tendue et détendue !¹⁴. Certes, estime un participant, la recherche de la performance devrait être prise au sérieux ; mais des doutes naissent quand on constate que la mise en œuvre de la LOLF donne lieu à la production d'énormes documents qu'on peut aisément consulter, y compris sur Internet, et que pourtant personne ne s'y intéresse, pas même les journalistes ! Les exemples d'indicateurs cités amènent à se demander si les responsables des missions eux-mêmes accordent à la démarche l'attention qu'elle mérite ; ce doute s'étend évidemment au comportement du fonctionnaire de base et à la manière dont il opère.

Répondant à ces doutes, l'intervenant concède que tous les indicateurs définis par les administrations ne sont pas au-dessus de toute critique – cf. en annexe 1 les éléments introductifs au débat - mais que cela ne condamne pas pour autant l'objectif général d'une amélioration de la performance entendue comme qualité, efficacité, efficience. Pour chaque directeur national, régional, départemental ou local de n'importe quel organisme qui doit apporter un service à la population, le problème se pose en termes très concrets : il s'agit d'identifier des résultats à obtenir et d'y parvenir avec efficacité, dans les meilleures conditions pour l'utilisateur et au moindre coût. Cette philosophie se répand. D'ailleurs, qui adhérerait à l'idée de faire moins bien pour plus cher ?! Il s'agit d'insuffler une culture de qualité-efficacité-efficience dans le quotidien des services. Les progrès statistiques viendront de ces exigences des administrations. A l'Education nationale, on entre dans des logiques de cette nature quand on tente d'étalonner la valeur ajoutée de l'action de chaque établissement, indicateur essentiel pour introduire de l'équité dans les répartitions de moyens. Dans l'ensemble du service public pour l'emploi, il en est de même lorsqu'on fait des publics et des territoires en difficulté les cibles prioritaires des programmes de formation et d'aide au placement. Le principe est assez simple à énoncer mais, comme le montrent les documents figurant en annexe sur l'évaluation des systèmes de santé et d'éducation, il est très complexe à mettre en pratique.

Et si la performance n'est pas prise au sérieux ici ou là ? Cela arrive, bien sûr, mais dans ce cas, conclut l'intervenant, il faut « être sérieux pour deux », il ne faut rien abandonner des exigences d'une bonne gestion. Ceux qui croient aux vertus de la recherche d'une meilleure performance des administrations se devront de persévérer dans leur action. Dans tous les cas il faut avoir à l'esprit le sens de la démarche : qualité, efficacité, efficience.

Liste des annexes :

- 1 - Document préparatoire
- 2 - La performance du système éducatif français vue par rapport aux cinq objectifs de l'Union européenne
- 3 - De nouveaux indicateurs de performance des lycées
- 4 - L'évaluation de la performance du système de santé
- 5 - La modernisation des organismes de sécurité sociale



¹⁴ C'est l'indicateur 1-1 associé à l'objectif 1 (« Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues ») du programme 135 (« Développement et amélioration de l'offre de logement ») de la Mission ministérielle « Ville et logement » - Voir les Projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2008, page 107).

Annexe 1

La performance des administrations

Gildas Le Coz.

Document préparatoire à la soirée-débat du 9 novembre 2010

1- Selon « *Le petit Robert* » 2004, le terme « **performance** » signifie :

- 1- Résultat chiffré obtenu dans une compétition (par un cheval, un athlète) ;
- 2- Résultat optimal qu'une machine peut obtenir ;
- 3- Par extension ...on peut désigner ainsi les « résultats d'un cadre, d'un vendeur... ».

2 - Le site de l'Institut de la performance publique, qui se présente comme une « *entreprise de formation continue des dirigeants, cadres et agents des services publics* », indique ceci :

« Nous avons créé...le concept de "performance publique", repris depuis lors par l'Etat et par de nombreuses collectivités territoriales. La "performance publique", c'est bien entendu la performance de l'action publique, donc de l'ensemble des organisations gérant des services publics. En effet, si la société a besoin de services d'intérêt collectif non régis par les lois du marché, rien ne dispense ces services de se montrer "performants". Leur performance n'est rien d'autre que leur capacité à satisfaire à plusieurs critères : légalité, utilité, efficacité, qualité, productivité, maîtrise du coût, efficience... »

3 - Selon Jean Etienne, dans l'article « Culture de la performance et éthique du service public » in *Futuribles* n°356, octobre 2009, « *...les trois dimensions qui caractérisent la performance au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France (sont) l'efficacité, la qualité du service rendu et l'efficience....* »

4 - Le site gouvernemental dénommé « Forum de la performance » est consacré essentiellement à la présentation et au suivi de l'application de la LOLF promulguée en 2001 et généralisée depuis 2006. Le glossaire proposé par le site ne donne pas de définition de la notion de performance. Mais on en peut retrouver les éléments de définition dans quelques notions-clés de la LOLF.

Les ministres présentent leur projet de budget au regard d'objectifs politiques dans le cadre de ce que la LOLF appelle des « programmes de performance ». *Exemples* : pour le budget (ou « mission ») de la santé, les programmes « Santé publique et prévention » et « Offre de soins et qualité du système de soins » ; pour la mission « Travail et emploi », les programmes « Développement de l'emploi » et « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ; ou pour la mission « Solidarité », les programmes « Accueil des étrangers et intégration » ou « Handicap et dépendance ».

Le glossaire précise que « *ces documents comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performance.* » ... « *On distingue trois types d'indicateurs :*

- les **indicateurs d'efficacité socio-économique** (point de vue du citoyen), qui mesurent les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen (par exemple : réduire la pratique du tabagisme) ;

- les **indicateurs de qualité de service** (point de vue de l'utilisateur), qui mesurent l'amélioration du service rendu à l'utilisateur (par exemple : réduire le délai de réponse judiciaire) ;
- les **indicateurs d'efficacité** (point de vue du contribuable), qui portent sur l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées. »

5 - Depuis le projet de budget 2010 de l'Etat, on trouve des indicateurs de « missions ». « Choisis parmi les indicateurs de programmes susceptibles d'intéresser le citoyen et de bien illustrer chaque politique » ces indicateurs sont « particulièrement emblématiques de l'action de l'Etat, » et ils « visent à faciliter l'appropriation de la démarche de performance par l'ensemble des acteurs. »

Exemples d'indicateurs de missions :

Défense : capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France.

Enseignement : proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques.

Immigration, asile, intégration : délai d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA.

Justice : part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé ni réitéré, ni fait l'objet d'une nouvelle poursuite dans l'année en cours.

Santé : consommation annuelle d'alcool par habitant.

Sécurité : taux global d'élucidation (différencié zone gendarmerie et zone police).

Solidarité : part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité.

Travail et emploi : taux d'insertion dans l'emploi ou de reclassement à la suite d'une mesure d'aide à l'embauche ou au reclassement.

6 - Les lois de finances de la sécurité sociale (LFSS) présentent les actions des organismes de sécurité sociale dans le cadre de « programmes de qualité et d'efficacité (PQE) », équivalents des « programmes de performance » du budget de l'Etat. Il y a ainsi des PQE spécifiques aux branches « maladie », « retraite », « famille », « accidents du travail /maladies professionnelles», par exemple.

7 - Révision générale des politiques publiques (RGPP) – Source : glossaire du forum de la performance cité plus haut.

« Remise à plat de l'ensemble des missions de l'État afin d'identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. L'ensemble des dépenses de l'État sont passées au crible d'une grille d'analyse déclinée en sept grandes questions : Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel doit être le scénario de transformation ?

Des équipes d'audit passent à travers ce crible les grandes politiques publiques et proposeront des projets de réforme qui seront examinés par le Conseil de la modernisation des politiques publiques. Le chantier de la révision générale des politiques publiques a été lancé le 10 juillet 2007 pour voir en mai 2008 le Conseil de la modernisation des politiques publiques adopter l'ensemble des décisions de réorganisation à mettre en œuvre pendant la période 2009-2011. Chaque ministre sera chargé de mettre en œuvre les réformes dans ses services. »

8 - L'Institut de la performance publique cité supra propose une définition et/ou un commentaire des notions clés de la performance.

« L'action publique est utile et efficace lorsqu'elle produit des effets, des impacts, des résultats qui contribuent à satisfaire des besoins humains. Le développement de l'utilité et de l'efficacité de l'action publique passe par la pratique de l'évaluation. Une formation poussée à l'évaluation est indispensable pour tous les dirigeants et cadres. La formation ne devrait d'ailleurs pas se limiter à ces derniers : tous les agents doivent, d'une manière ou d'une autre, apprendre à participer à l'évaluation de l'efficacité de leur action. »

« La qualité publique, ce n'est pas forcément plus d'action publique. Assurer la qualité, c'est par contre faire en sorte que les services fournis et les interventions assurées soient à la hauteur de ce qui a été démocratiquement défini. Le développement de la qualité nécessite à la fois une mobilisation des acteurs et beaucoup d'organisation : définition de procédures de travail rigoureuses, optimisation des circuits, évaluation régulière... »

« La performance des services publics, c'est aussi leur capacité à maîtriser leurs budgets et leurs coûts. La concrétisation est peu évidente car tous les acteurs sont plus portés à augmenter la dépense qu'à la réduire. »

« L'efficacité, c'est le rapport efficacité/coût ou encore le rapport utilité/coût. Il est indispensable de s'interroger constamment sur l'efficacité : si peu d'interventions publiques sont totalement inutiles, il est fréquent que leur utilité soit modeste au regard des moyens mis en œuvre. Augmenter l'efficacité peut conduire à agir sur le "numérateur" (l'efficacité, l'utilité) et/ou sur le dénominateur (le coût). »

« L'évocation de la productivité des services publics suscite beaucoup de réactions plus passionnelles que rationnelles. Les administrations ne sont pas sous-productives par essence, mais elles peuvent le devenir lorsqu'elles se désintéressent de la productivité... La productivité n'est pas une qualité pouvant faire l'objet d'un jugement de valeur, mais une fraction arithmétique : le rapport entre une quantité de production et la quantité de travail nécessaire à cette production. C'est une composante nécessaire de la performance publique. Le développement de la productivité repose sur plusieurs leviers : certains relèvent de l'organisation (optimisation des circuits, optimisation de l'outil de travail, optimisation des organigrammes), d'autres relèvent du management et de la gestion des ressources humaines (motivation des agents, évaluation de l'activité et des résultats, maîtrise de l'absentéisme). »

9. Des exemples de l'utilisation de la notion de performance : un rapport sur la performance des systèmes de santé (OMS.2002) ; une évaluation de la performance du service public de l'emploi (OCDE in « Prospective de l'emploi ; les services publics de l'emploi : gérer la performance », 2005) ; une évaluation du système éducatif (OCDE 2007). Cf. les annexes 2, 3, 4 et 5 jointes.
- 10 - Dans son rapport annuel 2008, le Conseil d'État aborde le contrat comme mode d'action publique et de production de normes. Il cite les délégations de service public, les marchés publics, les contrats entre les collectivités territoriales administratives, ainsi que les contrats de performance ou d'objectifs et de moyens, toutes ces formes de contrats étant en vigueur dans les grands domaines couverts par la gestion publique.
- 11 - De nombreux organismes publics utilisent un « dispositif de pilotage par la performance » ainsi décrit :
- il porte sur chacun des grands processus : processus de délivrance des services, processus support, notamment gestion des ressources humaines, gestion des systèmes d'information, comptabilité/finances ;
 - il intègre pour chacun de ces grands processus la définition :
 - ▶ des procédures et outils pour garantir la certification des comptes et la fiabilité des indicateurs de pilotage ;
 - ▶ des procédures de dialogues de performance et des outils de contrôle de gestion permettant de responsabiliser les acteurs à tous les niveaux ;
 - ▶ des objectifs opérationnels nécessaires pour atteindre les résultats attendus, tant en termes d'efficacité-qualité qu'en termes d'efficience ;

- ▶ des outils de comptabilité analytique (avec l'idée de se doter des moyens d'apprécier la répartition des ressources et de calculer les coûts complets des différents « services rendus ») ;
- ▶ des procédures et outils de contrôle interne permettant de maîtriser les principaux risques identifiés.

Par ailleurs, le dispositif de pilotage par la performance implique :

- ▶ vis-à-vis des agents, une politique de formation, de documentation et de management visant à développer une culture de la performance ;
- ▶ une présentation régulière de ce qui est fait devant le conseil, d'administration et devant la tutelle

- 12 - Zeynep Or, économiste à l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé, traite la question de savoir « Pourquoi et comment évaluer la performance des systèmes de santé ? » in le Traité d'économie et de gestion de la santé (PL. Bras, G.de Pourvoirville, D.Tabuteau. Presses de sciences politiques. Ed. 2009.). Commentant le rapport de l'OMS mentionné plus haut, elle fait observer, d'une part que le terme de performance est utilisé comme synonyme d'efficacité ; d'autre part que la notion de performance globale intègre les critères de qualité, d'équité et de réactivité et d'efficacité. En outre l'auteur remarque que, chez les experts, la notion de qualité dans le système de santé varie largement et peut englober les notions d'efficacité, de sécurité et de réactivité des soins, de satisfaction des patients.
- 13 - En 2005, A. Barilari, alors président du comité interministériel d'audit des programmes, chargé de favoriser la diffusion des concepts de la LOLF, signait un article « La performance de l'Etat : mythe ou réalité ? ».

Il y soulignait qu' « *une vraie réforme de l'Etat, globale et multidimensionnelle, est possible à travers la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Elle est conditionnée par la responsabilisation managériale.* »

« *Le mot performance* » écrit-il « *s'adapte mal à l'action de l'Etat, il est trop connoté, soit avec le sport de haut niveau, soit avec le stakhanovisme. Il évoque une tension extrême, un exploit éphémère, dans un esprit de compétition et de domination, il postule l'inégalité. La performance est par essence rare, hors du commun, elle est du domaine du spectacle et du spectaculaire. Je préfère le mot « résultat » car il rend mieux compte de toutes les activités humaines. Si l'on met de côté les actions individuelles privées et intimes, les entreprises à but lucratif, les organisations de type associatif, les collectivités publiques sous l'égide de l'Etat, mènent des actions en combinant divers moyens afin d'obtenir des résultats. Le premier impératif qui suit cette constatation est celui que toute entreprise humaine tend à la maximisation de ses résultats. Chacune de ces entités est légitime à attendre les meilleurs résultats pour le minimum de moyens. Raisonner autrement postulerait vouloir autre chose que ce que l'on affiche vouloir.* »

Plus loin « *En fait, l'élément qui conditionne la réalité des résultats, et qui est aussi le plus difficile à mettre en œuvre, n'est pas directement inscrit dans la LOLF, c'est la responsabilisation.* ». Revue des anciens élèves de l'ENA n°351, Mai 2005. N° spécial sur la LOLF et la nouvelle gestion publique.

- 14 - Dans un article sur les indicateurs de la LOLF paru en 2006, Jean-René Brunetière, craignait que la « *montagne* » de la LOLF « *accouche d'une souris en termes de performances* », faute d'asseoir la mise en œuvre de la LOLF sur des pratiques autres qu'administratives, telles que l'évaluation des politiques, le contrôle et le débat politiques à tous les niveaux, des objectifs et des indicateurs, l'association des personnels de l'Etat et des autres collectivités publiques, chargés de délivrer les services auprès des usagers (cf. la « *Revue française d'administration publique* »).
- 15 - Dans le titre 1 de son manuel sur la « Déontologie des fonctions publiques » (Daloz 2006.), Christian Vigouroux place l'efficacité avec la probité et l'impartialité parmi « les trois principes fondamentaux » devant guider l'action des acteurs publics (responsables politiques compris).

- 16 - « Les indicateurs de « performance », quel sens pour l'action publique ? » C'est la question que traite Mireille Elbaum, première directrice de la direction des études et des statistiques des ministères sociaux et professeure au CNAM. Après avoir passé en revue la fiabilité et la pertinence des indicateurs des politiques sociales utilisés dans le budget de l'Etat (les « programmes de performance ») et dans le budget des organismes de sécurité sociale (les PQE), elle estime que « *le recours aux indicateurs pour mesurer les « performances » des politiques publiques comporte en tout état de cause des limites, qui entraînent des besoins d'évaluation « pluridimensionnelle » et la nécessité d'une autonomie accrue par rapport aux décideurs.* ». Note de travail OFCE datée de juillet 2009.
- 17 - « Quel pilotage pour les comptes sociaux ? » qui forment près de 40 % du PIB. Répondant à cette question, la même auteure souligne qu'en dépit des progrès accomplis depuis une dizaine d'années, la « *programmation à moyen terme ne s'est pas traduite par davantage de clarté et de mise en débat, alors que la situation des comptes sociaux le justifierait pour des raisons techniques, économiques et sociales.* » - Article daté du 4 juin 2010, dans la « Lettre de l'OFCE ».
- 18 - En conclusion de son article cité plus haut, Jean Etienne indique que « *Plutôt que parler de pilotage par la performance, il faudrait prendre en compte la performance dans le pilotage.* » Plus loin : « *Insuffler une culture de performance ... n'est pas exclusif, loin de là, d'un pilotage par les valeurs.*»

Annexe 2

La performance du système éducatif français vue par rapport aux cinq objectifs de l'Union Européenne¹⁵

Un objectif atteint sur cinq seulement

“Prolongeant la précédente table ronde, une conférence introduite par le recteur Alain Boissinot et organisée par Alain Didier, délégué académique à la prospective et conseiller technique du recteur, a présenté les résultats d'études nationales et internationales (PISA, PIRLS, indicateurs de l'OCDE...)”¹⁶ concernant les systèmes éducatifs.

Claude Sauvageot, chef de la mission européenne et internationale à la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, et Steve Leman, responsable des recherches au ministère des enfants, de l'école et des familles d'Angleterre, ont ainsi exposé le positionnement et la singularité des systèmes scolaires français et anglais, comparés à ceux des autres pays.

Ces présentations ont été suivies d'une séance de questions-réponses et de débats avec l'assistance.

On retiendra en particulier que la France s'est donné pour mission de satisfaire aux cinq objectifs préconisés par l'Union Européenne :

- ▶ moins de 10 % de sorties précoces du système scolaire ;
- ▶ 85 % d'accès au second cycle ;
- ▶ baisse de 20 % du nombre de jeunes de 15 ans à faible niveau de compréhension écrite ;
- ▶ taux de participation des adultes à la formation tout au long de la vie de 12,5 % ;
- ▶ augmenter de 15 % le nombre de diplômés en mathématiques, sciences et techniques.

A ce jour, seul le dernier objectif est atteint, alors que le taux de compréhension écrite est en baisse.

94 % des jeunes Français accèdent à un niveau de qualification, 83 % sont diplômés du secondaire, 62 % obtiennent le bac, 53 % rejoignent l'enseignement supérieur pour 42 % de diplômés.

Par ailleurs, les dépenses d'éducation françaises (par rapport au PIB) sont inférieures à la moyenne de celles des pays de l'OCDE pour le primaire et le supérieur, mais au-dessus de la moyenne pour le secondaire.

Cependant, ces données sont des indicateurs sans valeur absolue, car fortement liées aux spécificités de chaque pays (démographie, contexte socio-économique, choix politiques, etc.), ainsi qu'aux objectifs d'éducation. La comparaison constitue donc une aide, mais pas une référence ; et le quantitatif ne doit surtout pas occulter le qualitatif.”

¹⁵ **La France comparée aux systèmes éducatifs européens.** Colloque au lycée Parc de Vilgénis à Massy (Essonne) – 24/10/08 - Source : site VUPAR

¹⁶ NDR : **PISA** (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) est un ensemble d'études de l'**OCDE** (Organisation de coopération et de développement économiques) visant à mesurer les performances des systèmes éducatifs des pays membres. La première étude a été menée en 2000, les suivantes en 2003 et 2006. Les résultats des études menées en 2009 sont attendus pour décembre 2010.

PIRLS (Programme international de recherche en lecture scolaire) est une initiative de l'Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires (IEA). Il évalue l'aisance des élèves de neuf ans dans la lecture de textes littéraires et informatifs. Il a été administré pour la première fois en 2001. En 2006, 43 pays ont participé à l'évaluation.

Annexe 3

De nouveaux indicateurs de performance des lycées

La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère français de l'éducation publie chaque année trois indicateurs de performance des lycées : le taux de réussite au baccalauréat, le taux d'accès au baccalauréat et la proportion de bacheliers parmi les sortants.

Le *taux de réussite au baccalauréat* est l'indice le plus simple à calculer et le plus directement compréhensible pour un public non spécialisé : il mesure le rapport entre le nombre d'élèves reçus au baccalauréat et le nombre d'élèves qui se sont présentés à l'examen. Le *taux d'accès au baccalauréat*, quant à lui, mesure la probabilité pour un élève de seconde d'obtenir son baccalauréat à l'issue d'une scolarité effectuée dans le même lycée, quel que soit le nombre d'années qu'il met pour l'obtenir. Cet indicateur apprécie donc la capacité des lycées à conserver leurs élèves et à les mener jusqu'au baccalauréat. Il paraît plus pertinent que le simple taux de réussite car certains lycées peuvent être tenté « d'évacuer » en fin de seconde des élèves faibles pour se prévaloir de meilleurs scores au baccalauréat. Le *troisième indicateur*, enfin, mesure la proportion des élèves qui ont quitté l'établissement avec leur bac, rapporté à l'ensemble des sortants.

La DEPP calcule à la fois des taux « bruts » de réussite et d'accès qui correspondent aux résultats effectivement observés, et des taux « attendus » qui simulent les résultats que l'établissement devrait atteindre compte tenu de l'âge d'entrée en seconde de ses élèves et de la catégorie socioprofessionnelle de leurs parents. Les taux attendus prennent donc en compte l'avantage ou le désavantage relatif de chaque établissement au regard des caractéristiques des élèves qu'il accueille. Si l'écart entre le taux attendu et le taux observé est positif, on considérera que l'établissement fait mieux réussir ses élèves que ce que l'on pouvait attendre compte tenu de leur profil (il crée de la valeur ajoutée).

Plusieurs études ont cependant montré, en particulier celle réalisée par Georges Felouzis dans l'académie de Bordeaux à la demande de la DEPP¹⁷, qu'à même âge scolaire de départ et même origine sociale, les niveaux initiaux des élèves pouvaient différer dans des proportions importantes. Leur seule prise en compte ne suffit donc pas à effectuer une comparaison entre lycées, toutes choses étant égales par ailleurs.

Voilà pourquoi la DEPP a décidé de publier en avril 2009 de véritables indicateurs de valeur ajoutée qui prennent en compte le niveau initial des élèves à leur entrée en seconde, apprécié à partir de la moyenne des notes aux épreuves écrites du brevet. Les nouveaux indicateurs intègrent aussi les effets contextuels liés à la composition sociodémographique des établissements et en particulier à la plus ou moins grande concentration de la difficulté sociale d'un établissement à l'autre.

Cette nouvelle méthodologie permet d'apprécier plus finement les performances relatives de chaque lycée. On observe que les écarts de valeur ajoutée entre établissements se réduisent et surtout que la hiérarchie entre établissements se modifie significativement : les lycées qui recrutent la population la plus favorisée voient généralement leur valeur ajoutée diminuer par rapport à ce qui était observé avec l'ancien instrument de mesure, tandis que des lycées qui concentrent la difficulté sociale voient souvent leur valeur ajoutée progresser, leur handicap de départ étant maintenant mieux appréhendé par les nouveaux indicateurs.

Jean Étienne – Futuribles, n° 356, octobre 2009

¹⁷ FELOUZIS Georges. « Performances et « valeur ajoutée » des lycées : le marché scolaire fait des différences ? » Revue française de sociologie, vol. 46, n° 1, janvier-mars 2005.

Annexe 4

Pourquoi et comment évaluer la performance des systèmes de santé ?

Zeynep Or, économiste, maître de recherche à l'institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES)

PL Bras ; G. de Pourville ; D. Tabuteau - Sciences-politiques 2008

Encadré 1 : le rapport 2000 de l'OMS sur la performance des systèmes de santé

En juin 2000, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a publié un classement de la performance des systèmes de santé dans 591 Etats membres. Le système de santé français est arrivé au premier rang en termes de performance globale (qui englobe l'état de santé et de réactivité, l'équité et la contribution financière). Le système de santé d'Oman a reçu le meilleur score par rapport à son niveau d'état de santé. Le niveau d'état de santé est mesuré par l'espérance de vie corrigée des incapacités (EVCI) dans chaque pays.

Pour identifier les bonnes et les mauvaises performances, l'OMS a procédé en deux étapes. En premier lieu, des résultats globaux ont été présentés. Ils déterminent la situation de chaque pays par rapport à cinq critères : le niveau et la distribution de l'état de santé, le niveau et la distribution de la réactivité, et la contribution financière équitable. En second lieu, des mesures de performance des systèmes ont été calculées, en estimant la contribution propre du système de santé à ces résultats. Dans le rapport, le terme « performance » est utilisé comme synonyme d'efficience.

Ainsi l'efficience des systèmes est d'abord mesurée par rapport aux résultats sanitaires, puis par rapport à un indice composite qui regroupe les cinq critères. L'OMS a adopté une méthode statistique (frontière stochastique) qui cherche à situer le niveau de performance d'un système entre deux frontières, le minimum étant une situation sans système de santé et le maximum étant le système le plus performant possible. Ceci nécessite l'estimation d'une frontière pour chaque pays et la construction d'un indice de performance de forme : $(R-N)/(M-N)$ où R correspond à ce qui est réalisé actuellement, N à ce qui serait réalisé en l'absence d'un système de santé, et M est le résultat maximum possible si le système utilisait 100 % de sa capacité.

Le classement des pays, accompagné des indices de performance, a beaucoup attiré l'attention des médias et a suscité de vives discussions scientifiques autour de l'évaluation de la performance. La procédure de l'OMS a été critiquée selon différents points de vue, y compris philosophique. Au-delà, c'est surtout la qualité des données et des indices utilisés pour mesurer les différents résultats, ainsi que la construction du modèle et la méthodologie générale employée qui ont été mises en question. Devant la multitude de critiques, provenant tant des Etats membres que de la communauté scientifique, l'OMS a abandonné cet exercice de classement. Toutefois, les discussions autour de ce rapport, de même que les consultations régionales avec différents pays, ont contribué de manière significative à améliorer la réflexion sur les méthodes ainsi que l'accès aux données disponibles dans ce domaine.

Annexe 5

Rapport annuel de l'IGAS¹⁸ 2009 La modernisation des organismes de sécurité sociale

Des progrès importants mais fragiles dans la qualité du service rendu

La qualité du service rendu constitue le premier objectif de la modernisation de la gestion des organismes de sécurité sociale. Les délais de paiement des prestations sont au coeur des stratégies de qualité de service, de même que la bonne information des usagers sur leurs droits et le développement de modes diversifiés de relations (amélioration de l'accueil physique, des services téléphoniques et des services en ligne).

Les progrès ont été importants sur l'ensemble de ces domaines : les organismes du régime général ont réduit les délais de paiement des prestations, même si certains objectifs ambitieux n'ont pas été atteints. Ces progrès demeurent cependant fragiles. La maîtrise des délais échappe en partie aux organismes (dépendance à l'égard d'autres organismes ou de la diligence des assurés) et les objectifs fixés ne garantissent pas l'absence de rupture de ressources. Les missions de l'IGAS ont par ailleurs pu souligner de fortes disparités locales, alors que la consolidation des données au plan national donne des résultats satisfaisants.

Les rapports de l'IGAS notent globalement une amélioration de l'information des usagers sur leurs droits, notamment par la diversification des canaux de communication. Cette information joue un rôle essentiel : elle est indispensable à la bonne application de la réglementation de sécurité sociale et elle est une condition de la réussite des politiques incitant les assurés à modifier leurs comportements. Elle demeure cependant fragile car souvent sacrifiée quand les organismes se trouvent sous tension.

Les résultats restent mitigés pour le « paiement à bon droit », nouvelle priorité qui a émergé dans le contexte du développement de la certification des comptes des organismes de la sécurité sociale instituée en 2005. Le contrôle interne, la lutte contre les fraudes et la qualité de la liquidation des prestations et du recouvrement des cotisations doivent être améliorés.

Des efforts à poursuivre pour une gestion plus efficiente

Les questions de productivité sont devenues majeures pour tous les organismes de sécurité sociale. Cependant, les progrès sont très inégaux, les outils de mesure sont encore insuffisants et se heurtent notamment à la difficile définition de la productivité pour les organismes de sécurité sociale. Les effectifs des organismes ont diminué de 7,93 % entre 2004 et 2008 tandis que la charge de travail a augmenté : augmentation du nombre d'allocataires pour certaines branches, évolutions réglementaires complexes alourdissant le traitement des opérations pour les caisses, développement ou renforcement de nouvelles activités.

Plusieurs leviers ont permis des progrès sensibles au cours des dernières années : la dématérialisation, l'amélioration des systèmes d'information et des organisations, mais aussi, dans une moindre mesure, la mutualisation. Ce dernier levier, qui peut consister à centraliser certaines fonctions au niveau régional ou national, ou développer du partage d'activités entre caisses, est encore peu exploité et reste très dépendant de l'amélioration du pilotage du réseau.

Les caisses nationales peinent à réduire les écarts de productivité entre caisses locales. La restructuration des réseaux, dont le principe a été retenu, n'a pas été menée avec assez de détermination. Le pilotage des caisses nationales connaît également des faiblesses plus ou moins étendues en fonction du degré d'autonomie des caisses locales et en fonction des domaines. Les domaines des ressources humaines, de la gestion immobilière ou de l'action sociale sont encore trop peu pilotés par les caisses nationales. Les instruments de pilotage doivent être améliorés et développés et les réseaux doivent poursuivre leurs restructurations.

¹⁸ IGAS : Inspection générale des affaires sociales