

CONCLUSIONS

SUR

LA MISE EN PLACE

D'INDICATEURS DE RESULTATS

DANS TROIS MINISTERES

Ces conclusions font suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport présenté par MM. Jacques BONNET, Président de chambre honoraire à la Cour des comptes, Hubert DALLE, Président du TGI d'Evry, Pierre DUFFÉ, Inspecteur général de l'administration au ministère de l'Intérieur et Jean-Claude EMIN, Chef de la mission de l'évaluation, direction de la programmation et du développement au ministère de l'Education nationale

INTRODUCTION

En septembre 1999, le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation avait demandé au président du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de réaliser une étude sur la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères « dont les fonctions représentent des enjeux majeurs pour la compréhension de l'efficacité de l'administration et indirectement pour l'égalité des citoyens devant le service public : l'éducation, la justice et la police nationale ».

Depuis, l'évolution qui se dessine dans le contexte administratif et budgétaire français donne une dimension nouvelle à la réflexion sur les indicateurs de résultats dans les administrations.

En effet, les perspectives de réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, en visant une gestion orientée vers les résultats et une responsabilisation des gestionnaires, rendent nécessaire la mise au point d'indicateurs qui permettent d'apprécier l'efficacité des services publics. Chaque ministère a d'ailleurs été invité par le comité interministériel à la réforme de l'Etat, lors de sa réunion du 12 octobre 2000, à définir et à utiliser des indicateurs annuels d'activité et de résultats¹.

Les derniers d'entre eux – les indicateurs de résultats- mesurent le service rendu et paraissent en tout état de cause appelés à jouer un rôle essentiel dans l'appréciation de ce qui a été désigné au ministère de l'Education nationale sous le terme de « valeur ajoutée » de l'administration.

Cependant certaines évolutions constatées à l'étranger conduisent à être prudent. Aux Etats Unis et en Grande-Bretagne notamment, des démarches systématiques et centralisés de gestion par objectif ont en effet entraîné des déconvenues.

¹ Cf. Première partie II.A.1- ci-dessous (p. 5 et suivantes) éclairant l'usage de ces termes.

* *
*

Les présentes conclusions portent sur les seuls indicateurs de résultats, à distinguer des indicateurs d'activités et de moyens, concernant ce que l'on a pu appeler la « productivité » de l'administration².

Le Comité s'est attaché à présenter les constats et les questions posées par les *trois expériences ministérielles étudiées* dont l'état d'avancement est différent, mais qui comportent des points communs et appellent une analyse synthétique.

Sans étendre cette analyse aux questions plus générales de l'évaluation des actions publiques ou de la recherche d'indicateurs pertinents pour la gestion des ressources humaines, le Comité s'en est tenu à la méthode qui lui était proposée : tirer des trois expériences étudiées et de leurs différences des principes d'action en matière d'indicateurs de résultats, permettant aux administrations de mettre en place, dans les meilleures conditions possibles, des démarches adaptées. Si le Comité a cherché à définir les conditions permettant de réussir une démarche de construction d'indicateurs de résultats, la question de *l'usage de ces indicateurs* et en particulier des conséquences qu'on en tire en termes d'allocation des moyens est restée volontairement ouverte car elle fait encore largement l'objet de débats.

Les propositions du Comité, regroupées en neuf rubriques, figurent à la fin des présentes conclusions.

² Cf. *Conclusions du Comité sur « les rapports d'activités des ministères » (1999) et sur « la répartition des moyens en personnel par les administrations centrales » (2000).*

PREMIÈRE PARTIE

LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS DE RESULTATS DANS TROIS MINISTERES : QUELS ENSEIGNEMENTS ?

LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS DE RESULTATS DANS TROIS MINISTERES : QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Les propositions ci-après sont fondées sur l'examen de trois expériences ministérielles en matière de production - et d'utilisation - d'indicateurs, notamment d'indicateurs de résultats. Celle du ministère de l'Education nationale, qui publie depuis maintenant plusieurs années des batteries d'indicateurs, aux niveaux national et régional ainsi qu'à celui des établissements scolaires, en particulier des lycées. Celle du ministère de la Justice qui associe une réflexion sur la qualité de la justice et un effort pour concevoir une « fiche d'évaluation » des tribunaux de grande instance. Celle du ministère de l'Intérieur qui met en place le dispositif de suivi et d'évaluation de la police de proximité, politique qui a fait l'objet d'une expérimentation en 1999 et dont la généralisation a commencé depuis avril 2000.

I. TROIS MINISTÈRES, TROIS SERVICES PUBLICS, DES RÉALISATIONS À DES STADES DIFFÉRENTS

Du point de vue de la mise en place et de l'utilisation d'indicateurs de résultats ou de performance -, il existe des réalisations effectives, à l'Education nationale, dont l'effort tend d'abord à rendre compte de son activité et de ses résultats à une société qui s'interroge sur son Ecole, et à des usagers - d'aucuns parleront de « consommateurs » - qui questionnent fortement les établissements scolaires sur leur efficacité. Les réflexions sont en voie de concrétisation au ministère de la Justice, où la nécessité de disposer d'indicateurs communs à la Chancellerie et aux juridictions apparaît d'autant plus fortement que des réformes rendent indispensable une analyse objective des rapports entre les moyens, les activités et les résultats des juridictions. Quant au ministère de l'Intérieur, il est - avec la généralisation de la police de proximité - engagé dans une réforme globale du service public de la police, qui le conduit à se poser, à la fois la question de l'évaluation d'une politique nouvelle et celle de l'évaluation du service public auquel elle s'applique.

Le fait de considérer des expériences à des stades différents d'avancement a incontestablement constitué un atout pour cette étude qui s'est largement nourrie de la confrontation entre elles, de la recherche des caractéristiques propres à chacune d'elles et de leurs ressemblances.

Mais il apparaît clairement que les points communs l'emportent, et sur le plan conceptuel et sur celui de la mise en œuvre.

A. L'ETAT D'AVANCEMENT DES TROIS EXPERIENCES EST DIFFERENT

L'avance relative du ministère de l'Education nationale tient à plusieurs raisons : la sollicitation externe a été forte tout au long de la dernière période, et ce ministère pouvait difficilement ne pas nourrir le débat public sur ses résultats d'ensemble et ceux de ses établissements. Pour ce faire, il a incontestablement pu et su s'appuyer sur les progrès de la recherche et des études en matière d'efficacité des systèmes éducatifs, aussi bien au plan national (lui-même en a réalisé et suscité de nombreuses) qu'au plan international. Il a par ailleurs bénéficié de la qualité du système d'informations qu'il a progressivement créé et amélioré au fil du temps. Ce système d'informations présente deux caractéristiques importantes : il reste centralisé, ce qui assure aux données utilisées une bonne homogénéité ; il a depuis longtemps – sinon toujours – recensé les usagers du système (les élèves et les étudiants) et les produits de ce système (les diplômes délivrés par exemple).

Un des atouts majeurs de l'Education nationale a sans doute été que la loi d'orientation de 1989 lui assigne des objectifs relativement explicites quantifiés pour certains d'entre eux (la proportion d'une génération devant atteindre le niveau du baccalauréat, ou celle devant quitter le système de la formation initiale nantie d'une qualification attestée, par exemple). La confection d'indicateurs de résultats mesurables s'en est trouvée facilitée et confortée.

L'avance relative du ministère de l'éducation nationale permet de poser des questions sur l'utilisation et l'impact des indicateurs de résultats qu'il produit. Leur utilisation correspond-elle aux ambitions de leurs promoteurs ? Les indicateurs contribuent-ils à améliorer le fonctionnement et l'efficacité du service public d'éducation ?

B. MAIS ELLES ONT DES POINTS COMMUNS IMPORTANTS

Mesurer l'atteinte d'objectifs est loin d'être simple : pensons aux débats, voire aux polémiques sur l'illettrisme, sur le « savoir-lire » ou sur le caractère équitable ou non du système éducatif. Ces débats portent non seulement sur la « faisabilité » et la qualité de la mesure des objectifs, mais sur les *objectifs eux-mêmes* : quels sont les critères auxquels peut s'apprécier une bonne éducation et, plus précisément, quelles sont les caractéristiques d'un service public d'éducation de qualité ? La volonté – et la nécessité – de mettre en place des indicateurs de résultats relatifs à la police de proximité ou aux tribunaux de grande instance posent immédiatement des questions du même type : qu'est-ce qui caractérise une bonne « sécurité intérieure » ? comment apprécier une justice de qualité ?

Les indicateurs de résultats sont liés à des objectifs préalablement définis : cette question de fond sous-tend les réflexions des trois ministères. Ainsi, un certain nombre des principes retenus à l'Education nationale se retrouvent-ils dans les démarches engagées au ministère de la Justice comme au ministère de l'Intérieur :

- C'est la volonté de donner aux responsables des tribunaux de grande instance des éléments qui leur permettent de se situer par rapport aux autres, grâce à la fourniture de références nationales et de références relatives à une catégorie comparable de juridictions.

- La recherche d'une notion du type de celle de la « valeur ajoutée³ », développée par l'Education nationale pour les lycées, se retrouve avec la mise au point d'un indicateur de durée de traitement des affaires, qui donne une idée relative de l'efficacité d'un tribunal de grande instance par rapport au tribunal de grande instance moyen.

- Quant au suivi et à l'évaluation de la mise en place de la police de proximité, qui supposent la définition d'indicateurs associés à la fois à une politique publique et au fonctionnement d'un service, ils posent de façon évidente la question de la pluralité des indicateurs de résultats.

C'est donc après s'être efforcé d'établir un ensemble de constats issus de l'analyse comparative des réalisations des trois ministères que l'on avancera quelques propositions et recommandations quant à la définition des indicateurs de résultats et aux conditions de leur mise en œuvre.

II. DES CONSTATS ET DES QUESTIONS A PARTIR DES TROIS RÉALISATIONS

A. QUE CHERCHE-T-ON A APPRECIER LORSQU'ON CONSTRUIT DES INDICATEURS DE RESULTATS ?

1 - Indicateurs de résultats (ou de performance), indicateurs d'activités ou de gestion

Cette distinction est essentielle même si la frontière entre les uns et les autres fait l'objet de longs débats théoriques. Les indicateurs d'activités ou de gestion sont relativement répandus aujourd'hui dans la plupart des services publics : taux de scolarisation, nombre de diplômes délivrés, nombre de tournées de la police de proximité, nombre de plaintes enregistrées, nombre de jugements prononcés, par exemple. Rapportés aux coûts, ils donnent une idée de l'efficacité d'un service.

Ce sont généralement ceux que l'on construit les premiers et le plus aisément, les plus « intuitifs », ne serait-ce que parce qu'ils se déduisent assez aisément des données de gestion et des statistiques usuelles, et parce qu'ils sont d'excellents instruments d'un contrôle de gestion qui se concentre sur la question de la minimisation des coûts.

³ Il ne s'agit évidemment pas d'un concept économique strict (la production moins les consommations intermédiaires) mais de l'évaluation de ce qui est dû en propre à une unité du service public, toutes choses égales par ailleurs (donc une fois éliminés les effets liés à son environnement).

Mais il faut aller plus loin. « La logique du service public est radicalement différente de celle qui consisterait à ne s'intéresser qu'à la minimisation des coûts sans poser en même temps, la question de la qualité des produits. Le service public fixe d'abord la qualité du bien voulu et cherche ensuite à minimiser les coûts... On ne veut pas d'une armée privée, par exemple, parce que l'Etat entend bien rester maître du rapport qualité-prix (si l'on ose dire) et ne pas céder à des arbitrages douteux entre coût et efficacité.....De même, le risque existe que les écoles privées, même lorsqu'elles sont sous contrat avec l'Etat, rejettent les élèves les plus difficiles à éduquer ».⁴

La distinction entre indicateurs de résultats (ou de performance)⁵ et indicateurs d'activités ou de gestion n'est pas toujours simple. Un taux de délinquance (rapport entre le nombre de crimes ou délits signalés commis par une catégorie de la population et les effectifs de cette catégorie de la population) peut être considéré, à la fois, comme un indicateur de résultat en matière de sécurité (s'il diminue, on a lieu de penser que le degré de sécurité a augmenté) et un indicateur d'activité (toutes choses supposées égales par ailleurs, il est lié à l'accessibilité et à l'activité des services de police et de justice).

Cette distinction doit cependant rester toujours présente à l'esprit sous peine de risques contre-productifs d'efficacité. Par exemple, une diminution des redoublements dans un établissement scolaire, entraînera des économies, mais ne sera pas obligatoirement en rapport avec une amélioration des acquis des élèves. La notion de délai moyen de jugement qui a constitué l'essentiel de la communication du ministère de la Justice sur l'activité des juridictions pose des problèmes analogues. Le risque existe, si l'on en fait un indicateur de résultat – surtout s'il est unique - d'inciter à « bâcler » les jugements pour aller vite et avoir un bon indicateur.

S'il est aisé de proclamer qu'un bon indicateur de résultat doit évaluer une efficacité par rapport aux objectifs fixés aux services, il est plus difficile de donner une définition de ces indicateurs de résultats qui ait une portée générale, faute d'être toujours capable de décrire de façon tout à fait opérationnelle et mesurable les objectifs d'un service, voire même faute d'un consensus à leur sujet.

Une bonne règle de conduite - aussi bien pour le concepteur d'indicateurs de résultats que pour le responsable politique - est sans doute de s'interroger sur les contre-effets possibles, par rapport aux objectifs fondamentaux du service public, de l'indicateur de résultat que l'on envisage d'établir. Une autre règle de conduite est incontestablement de ne pas se limiter à un seul indicateur de résultat.

⁴ Ces exemples et le raisonnement qu'ils sous-tendent sont empruntés à un article de Daniel COHEN dans *le Monde* daté du 12 décembre 2000 ; l'article intitulé « L'Etat imparfait », évoque notamment un colloque sur « L'Etat et la gestion publique » organisé par le Conseil d'analyse économique.

⁵ On utilisera indifféremment les deux termes au cours de cette étude, *bien que la notion de performance (réalisations par rapport aux objectifs et aux moyens) soit sans doute plus large que celle de résultats (réalisations par rapport aux objectifs du service).*

2 - L'indicateur de résultat unique, une recherche vaine et sans doute dangereuse

Il est tentant de chercher à résumer la performance d'une « unité de service public », un établissement scolaire, un commissariat, un tribunal, par un indicateur unique. Celui-ci permettrait un classement, ce qui simplifierait la vie de l'utilisateur, comme la tâche du contrôleur de gestion. Mais, la recherche de la simplicité risque de conduire au simplisme et de s'avérer dangereuse :

- soit parce que, ne retenant qu'un seul indicateur, elle impliquerait le risque d'abandonner certaines missions du service public, comme on l'a évoqué il y a un instant : ainsi, n'utiliser qu'un taux de réussite au baccalauréat pour apprécier l'efficacité des lycées pourrait inciter ceux-ci à éliminer les élèves qu'ils jugeraient incapables de réussir l'examen du premier coup⁶. De plus, elle légitimerait une telle élimination d'élèves en difficulté aux yeux de ces établissements et du corps social.
- soit parce que, voulant synthétiser plusieurs indicateurs en un seul, elle risquerait de conduire à des interprétations arbitraires et confuses : on voit mal au nom de quoi on pourrait pondérer les indicateurs qui rendraient compte, dans un commissariat, des résultats obtenus en matière de répression et ceux qui s'intéresseraient à ses performances en matière de prévention. En fait, il n'est pas illégitime qu'un de ces domaines soit privilégié par rapport à l'autre à certains moments. Dès lors, l'examen combiné de plusieurs indicateurs rendant compte de l'un et de l'autre sera infiniment plus riche que celui d'un unique indicateur les résumant abusivement.

En la matière, un point de vue unique serait partiel et partial. Autrement dit, il y a sans doute plusieurs manières d'être performant, ou - pour mieux dire - plusieurs facettes à la performance d'une unité de service public.

Un autre argument va dans le même sens : les indicateurs de performance que l'on peut élaborer aujourd'hui ne rendent jamais compte de l'ensemble des objectifs du service public et il est tout à fait souhaitable de les enrichir chaque fois que la formalisation des objectifs et les progrès des systèmes d'informations le permettront. Par exemple, le jour où un indicateur robuste pourra rendre compte de la contribution qu'un établissement scolaire apporte à la formation citoyenne des élèves qui le fréquentent, il est bien évident qu'il devra s'ajouter aux indicateurs actuels qui ne s'intéressent qu'à la délivrance des diplômes et au déroulement des scolarités.

⁶ On sait que le mythe d'un âge d'or de l'école française où tous les élèves obtenaient le certificat d'études est dû à de telles pratiques. Les instituteurs ne présentaient à l'examen que les élèves qu'ils pensaient bien préparés pour le réussir. Un taux de réussite (rapport entre les reçus et les présentés) remarquable allait ainsi de pair avec une proportion relativement faible d'une génération qui était effectivement titulaire du certificat d'étude. (moins de la moitié entre les deux guerres).

De plus, l'examen combiné d'indicateurs permet de relativiser la distinction entre indicateurs de résultats et indicateurs d'activités et d'éviter les effets contre-productifs évoqués plus haut : si, en première analyse, une augmentation du nombre de plaintes enregistrées dans un commissariat est plus un indicateur d'activités que de résultats, elle peut, reliée à d'autres indicateurs, être interprétée comme le résultat d'une meilleure accessibilité de la police pour le citoyen, ce qui est incontestablement un des objectifs poursuivis à travers la mise en place de la police de proximité.

Enfin, il est clair qu'un indicateur unique est aisément manipulable, donc beaucoup moins crédible qu'un ensemble d'indicateurs de résultat.

Sur le fond, les exemples donnés ci-dessus montrent clairement que la recherche et la définition d'indicateurs de résultats des services publics est une question politique avant d'être une question technique. A travers les définitions retenues, les responsables indiqueront ce qu'est pour eux une bonne Ecole, une bonne Justice et une bonne Sécurité, et désigneront les bénéficiaires de cette bonne Ecole, de cette bonne Justice et de cette bonne Sécurité.

B. APPRECIER DES RESULTATS, C'EST ACCEPTER DE FAIRE DES COMPARAISONS

1 - Jugement relatif, jugement absolu

L'évaluation d'une efficacité par rapport aux objectifs fixés aux services peut être absolue ou relative. Dans les réalisations que nous avons examinées, elle est généralement relative et répond à des questions du type : le service rendu est-il de meilleure qualité ici qu'ailleurs ? de meilleure qualité que l'an dernier ? de meilleure qualité que la moyenne ? de meilleure qualité que ce que l'on pouvait espérer en fonction de l'environnement ? de meilleure qualité que ce que l'on pouvait attendre d'une autre allocation des moyens ?

Passer d'un tel jugement relatif à un jugement absolu suppose que l'on réponde à un type de question différent : le service rendu est-il conforme à une norme de qualité ? est-il d'une qualité supérieure à un niveau considéré comme un minimum ?

Aller jusqu'à un tel jugement absolu suppose que les responsables politiques aient défini de telles normes de qualité ou de tels standards minimum. Ils le font parfois au plan national (en édictant par exemple que 80 % d'une génération doit atteindre le niveau du baccalauréat ou qu'aucun jeune ne doit quitter le système éducatif sans qualification) ; ils peuvent aussi hésiter à le faire (aucun Parlement, aucun responsable politique n'a pour l'instant défini un taux de criminalité qui serait considéré comme un objectif admissible, en dehors du souhait évident mais certainement théorique d'une criminalité nulle).

Imposer de telles normes de qualité ou des standards (souvent appelés « benchmarks⁷ » dans la littérature inspirée des écrits anglo-saxons) est plus difficile – et surtout plus délicat – au plan local. Si on peut concevoir d'ériger des normes de façon relativement aisée s'agissant d'indicateurs de moyens (nombre d'élèves par classe, nombre de dossiers à traiter par agent, nombre de tournées de police à effectuer en moyenne dans un quartier, etc..), il n'en va pas de même en ce qui concerne les résultats : quel est, pour un quartier donné, le taux de délinquance à ne pas dépasser ? quelle est la proportion d'élèves qu'un lycée devrait impérativement conduire au baccalauréat, etc...

En revanche, il n'y a que des avantages à ce qu'au plan local, les responsables se fixent de tels objectifs, les fassent connaître et mobilisent autour de ces objectifs les équipes qu'ils sont chargés d'animer.

Sur un plan général, on en reste généralement aux comparaisons dans le temps et dans l'espace. Mais encore faut-il que ces comparaisons soient équitables.

2 - S'efforcer d'éliminer les facteurs « externes » d'efficacité

Cette question de l'équité des comparaisons a été décisive en ce qui concerne les lycées, et les indicateurs de performance de ces établissements n'ont véritablement vu le jour de façon crédible que lorsqu'elle a pu trouver une solution satisfaisante au plan intellectuel et réalisable au plan pratique, c'est-à-dire lorsqu'on a su prendre en compte le fait que tous les lycées n'accueillent pas des élèves de même niveau.

Sans doute faudrait-il avoir une démarche du même type s'agissant de la police de proximité en « corrigeant » les indicateurs de résultats en fonction de facteurs « externes » de sécurité (ou d'insécurité), comme la situation sociale ou la situation au regard de l'emploi de la population, ou le degré de perméabilité du quartier à la délinquance venue d'ailleurs. Les facteurs à prendre en compte pour ce faire sont ceux sur lesquels l'action des responsables locaux n'a pas ou peu de prise.

Ne pas traiter cette question est s'exposer à la critique incessante des responsables des unités de service public, toujours enclins à démontrer que leur unité est un cas particulier et que ses résultats ne sauraient être comparés valablement aux autres. Elle sera d'autant mieux traitée que les informations disponibles seront fiables et homogènes.

⁷ Parfois traduit par le terme « étalonnage comparatif ».

C. QUELLE PUBLICITE DONNER AUX INDICATEURS DE RESULTATS ?

Dans les trois réalisations examinées, cette question a été posée d'entrée de jeu.

L'Education nationale a rendu publics et aisément accessibles – d'abord par Minitel, puis via Internet - ses trois indicateurs de performance des lycées, dès qu'elle a pu les établir sur des bases considérées comme équitables. Elle était de toute façon soumise à une pression particulièrement forte de la demande sociale, puisque des « palmarès » des lycées fleurissaient dans la presse avant que le ministère soit en mesure de proposer ses propres indicateurs de résultat. Le ministère de la Justice estime que la « fiche d'évaluation des tribunaux de grande instance » ne pourra connaître une diffusion uniquement interne et se propose d'en mettre à l'étude une version simplifiée qui pourrait être diffusée sur Internet. Quant au ministère de l'Intérieur, il considère qu'une information sur les progrès de la police de proximité est à organiser au niveau même du quartier, en cohérence avec les initiatives prises dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

1 - L'intérêt de donner à voir les résultats des services publics

Il est manifeste que dans le cas des lycées, la demande sociale a fortement pesé pour inciter à la publication. Le fait que le « consommateur d'école » puisse se servir des indicateurs de performance des lycées pour faire son « marché » heurte profondément les chefs d'établissement et les enseignants qui refusent, le plus souvent à tort, un jugement extérieur sur leurs activités. Les uns et les autres s'accordent pourtant pour constater que rien n'est pire que la rumeur et que les analyses que permettent ces indicateurs confortent des réputations mais peuvent en mettre d'autres à mal, aussi bien dans un sens que dans l'autre.

Du côté du ministère de la Justice on fait l'analyse que les réticences culturelles et professionnelles à toute forme d'évaluation, vécues à tort ou à raison, comme un moyen de contrôle qui pourrait porter atteinte à l'indépendance des tribunaux se sont atténuées au profit d'une demande de transparence.

En tout état de cause, il apparaît tout à fait légitime que les indicateurs de résultat et les analyses - et les comparaisons - qu'ils permettent, n'aient pas seulement un usage interne à l'institution. Ils doivent également permettre à l'« usager-citoyen » de se faire une idée correcte de l'efficacité de « ses » services publics.

Cette question - qui touche à l'image même des services publics - implique d'aller au-delà de la seule évaluation d'ensemble des politiques publiques. Il est clair que l'« usager-citoyen » sera plus enclin à s'intéresser et à demander des comptes à l'unité de proximité à laquelle il a affaire couramment (l'école, le commissariat, le tribunal, l'hôpital, etc.) qu'à s'adresser aux ministres pour leur demander un bilan d'ensemble de leur secteur. Ce sont donc les unités qui lui rendent effectivement service sur lesquelles il faut lui donner à voir des résultats. Dans une large mesure, ses exigences sont les mêmes que celles du ministre et du contrôleur de gestion qui veulent juger de l'atteinte des objectifs et de la réalisation des coûts, aux lieux mêmes où se concrétise l'action du service public.

Or, il n'est pas dans la tradition française d'admettre que le service public n'est pas le même partout (on sait la difficulté qu'a rencontrée – et que rencontre encore parfois – la mise en place de la politique des zones d'éducation prioritaire, par exemple). Il est encore moins dans cette tradition de reconnaître que le service public n'a pas partout la même efficacité et ne rend pas toujours et partout le même service à tous.

Si chacun admet en privé que les lycées ou les tribunaux n'ont pas tous la même efficacité, et s'il est prêt à agir en conséquence au plan personnel (par exemple, en essayant d'éviter à ses enfants de fréquenter un lycée qu'il estimera peu efficace), un tel constat est souvent considéré comme « politiquement incorrect » par les responsables et les acteurs des services publics. Deux raisons, au moins, se combinent pour étayer cette réticence : la première est d'ordre idéologique, le mythe de l'égalité de tous devant le service public reste en effet très fort ; la seconde est plus pratique ou plus politique et tient à la difficulté des mesures à prendre face à la faible efficacité ou à la moindre efficacité de certaines unités de celui-ci. En donnant à voir leurs résultats, les responsables des services publics s'exposent à devoir rendre des comptes.

Apprécier les résultats, c'est évaluer, c'est comparer. La publicité des indicateurs de résultats ou de performance va incontestablement dans le sens d'une émulation positive entre unités du service public, cette émulation s'entendant différemment d'une concurrence. Cette transparence de l'information peut être considérée comme une incitation à l'amélioration de l'efficacité qui vaut largement les injonctions d'un contrôleur de gestion.

2 - Trouver les compromis qui permettent de rester lisible

Rester simple tout en donnant à lire la complexité. Telle pourrait être la règle de présentation des indicateurs de performances. Il est généralement nécessaire de dégager des compromis entre tout ce que l'on souhaiterait montrer, notamment dans le souci évoqué plus haut de ne pas être simpliste en matière d'objectifs, et ce qu'il est possible de proposer à un « usager-citoyen normal ». La qualité – y compris esthétique – de ce qui est présenté est certainement aussi importante que le fond. La mise en forme de la présentation des trois indicateurs des lycées a ainsi fait l'objet de recherches graphiques importantes.

3 - Informer, voire former les médiateurs : les partenaires sociaux, les journalistes

Les expériences sont convergentes à ce sujet. On imagine mal que des indicateurs de résultats n'aient pas été présentés aux partenaires sociaux. Pour autant, il n'est pas assuré que ces indicateurs – surtout s'ils sont rendus publics – recueillent leur adhésion, étant donné ce qui a été rappelé ci-dessus quant aux réticences des responsables et des acteurs des services publics, dont la culture est loin de les porter à accepter d'être évalués⁸. Il est manifeste qu'une volonté politique claire doit soutenir, dans la durée, les réalisations. De ce point de vue, la publication des indicateurs est incontestablement un atout. On imagine mal, en effet, un responsable politique prendre la décision d'arrêter un tel effort de transparence en direction des « usagers-citoyens ».

La même constance doit être déployée en direction des médiateurs importants que sont, notamment, les journalistes. Il est essentiel que l'administration soit à l'initiative à ce sujet, ce qui implique une politique de communication, tant sur les indicateurs eux-mêmes et ce qu'ils disent (comme sur ce qu'ils ne disent pas !) que sur les objectifs poursuivis par les services publics et les caractéristiques de leur fonctionnement. L'exemple de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure qui forme chaque année quelques journalistes aux questions de la sécurité et à l'évaluation de celle-ci est à noter. A l'inverse, l'expérience de l'Education nationale qui n'a pas toujours fait l'effort de présenter elle-même les indicateurs de performance des lycées et les a vus, à plusieurs reprises, « détournés » par la presse, mérite d'être méditée.

Dans le même registre, un autre « médiateur » doit faire l'objet d'une attention particulière : les mouvements associatifs d'usagers des services publics. De plus en plus actifs - voire virulents - ils contribuent à l'exigence d'amélioration de ces services publics et constituent des interlocuteurs importants - et dans certains cas incontournables. Ils sont souvent ressentis comme des consommateurs par les responsables des services publics, qui auraient tendance à les négliger. Au contraire, leurs exigences parfois agressives traduisent les attentes souvent légitimes des « usagers citoyens » à l'égard de « leurs » services publics.

⁸ « Les réticences manifestées par certains chefs d'établissement à l'exploitation d'IPES (le dispositif des indicateurs des lycées et collèges) sont diverses et contrastées : crainte d'être évalués, crainte que l'évaluation soit injuste, crainte qu'elle soit juste. Crainte que l'établissement ne pâtisse dans sa réputation du fait du caractère encore frustré de l'outil. Ou encore que « l'effet établissement » soit abusivement confondu avec « l'effet manager ». Crainte plus générale devant cette forme moderne du contrôle qu'est la transparence ». *Françoise FERRY, Piloter pour aller où ? in Les nouveaux systèmes d'information du Ministère de l'Education, Administration et éducation, n°4, 1995, Association française des administrateurs de l'éducation, PARIS.*

D. RENDRE SERVICE AUX RESPONSABLES, LEUR DONNER DES MOYENS D'AMELIORER LE PILOTAGE DE LEURS UNITES

1 - Leur fournir des dispositifs d'indicateurs et non seulement des indicateurs de résultats

Tant à l'Education nationale qu'à la Justice ou au ministère de l'Intérieur, les réalisations et les projets ne se limitent pas à la mise au point de quelques indicateurs de résultats. Ceux-ci s'insèrent dans des ensembles plus vastes (les Indicateurs pour le Pilotage des Etablissements du Second degré - IPES -, la « fiche d'évaluation » des tribunaux de grande instance, le « tableau de bord opérationnel de secteur » de la police de proximité) qui ont pour ambition de fournir aux responsables locaux, un ensemble de données qui leur proposent une description aussi complète que possible du fonctionnement de leur unité, qui leur permette de poser des hypothèses quant à ce fonctionnement et à ses résultats, en bref, un outil qui n'ait pas seulement une finalité externe de contrôle, mais qui puisse aussi servir de support à une démarche interne d'auto-évaluation.

2 - Accompagner la mise en place de ces dispositifs par des actions de formation et d'information

A l'Education nationale, l'utilisation effective des Indicateurs pour le Pilotage des Etablissements du Second degré reste un point faible, malgré les efforts importants consentis au moment de la première mise en place du dispositif.

Lever la méfiance des responsables d'établissements qui craignent le jugement de leur tutelle et de leurs pairs, leur apprendre à se servir des indicateurs pour établir des diagnostics lucides de leur situation, sont loin d'être acquis. Quant aux enseignants, ils restent largement étrangers au dispositif, lui sont plutôt hostiles, ou font preuve, pour le moins, d'un grand scepticisme à son égard.

Les premiers bilans tirés font ressortir l'intérêt d'une formation commune des responsables d'unités et des responsables académiques et départementaux qui assurent leur tutelle. Ils doivent dialoguer à partir des indicateurs pour envisager ensemble les améliorations à apporter au fonctionnement du service public. De tels indicateurs partagés devraient ainsi devenir un outil essentiel du management public.

E. QUELLE UTILISATION DES INDICATEURS DE RESULTATS ?

Dans l'état actuel des choses, cette question reste très ouverte et fait encore largement l'objet de débats. Ces débats sont incontestablement marqués par l'idéologie « égalitaire » des services publics français, déjà évoquée à plusieurs reprises, et par la crainte de manifestations de résistances fortes chez les acteurs des services publics.

Mais ils le sont également par les interrogations qui sont celles des responsables sur les utilisations légitimes ou non de ces indicateurs.

1 - Pousser à l'émulation entre unités du service public ?

C'est ce que déclare faire l'Education nationale – avec un succès en demi-teinte – en jouant sur l'« effet-miroir » que devrait entraîner pour un établissement le fait de pouvoir situer ses résultats et ses caractéristiques de fonctionnement, par rapport à ceux de ses homologues, et en donnant à voir les indicateurs de résultats au public, ainsi pris à témoin des forces et faiblesses de telle ou telle partie du service public d'éducation.

Cette orientation, incontestable dans son principe, ne fait l'objet que de peu d'applications effectives. Très rares sont les lycées dans lesquels une véritable réflexion a eu lieu à partir des indicateurs ; encore plus rares sont ceux dans lesquels une telle réflexion a donné lieu à la mise au point d'un plan d'actions. Dans un certain nombre de cas, des efforts ont été déployés, beaucoup plus pour essayer de démontrer que les indicateurs rendaient mal compte des performances de l'établissement, que pour envisager les conditions propres à les améliorer.

Cependant - et on doit voir là un élément encourageant - les chefs d'établissement qui ont effectivement utilisé le dispositif en ont apprécié l'aspect « tableau de bord interne » et notent que ces indicateurs rendent un réel service en fournissant des références qui permettent de se situer par rapport aux autres, en offrant des évolutions historiques et en proposant, tout calculés, des indicateurs complexes dont l'expérience leur a montré qu'ils étaient particulièrement difficiles – voire impossibles – à élaborer et à entretenir au niveau d'un établissement. Ils ont grâce à eux pu faire une analyse fine de certains aspects de leur fonctionnement qu'ils n'avaient pas toujours perçus auparavant, mis le doigt sur un certain nombre de points faibles à surveiller en priorité, trouvé une aide pour un travail en équipe de direction ou avec les enseignants, constitué des dossiers pour le conseil d'administration ou leurs tutelles, etc.⁹.

⁹ *IPES, le point de vue d'un utilisateur chef d'établissement*, Jean-Pierre CLAVEZ, in *Diriger un établissement scolaire aujourd'hui*, Education permanente, Education nationale, numéro 128, 1996, PARIS.

2 - Répartir les moyens entre unités ?

C'est incontestablement une finalité que l'on est tenté de retenir : donner aux unités des services publics des moyens en rapport avec l'efficacité dont elles font preuve. Mais on est immédiatement conduit à des interrogations difficiles : faut-il diminuer – à titre de sanction – les moyens d'une unité qui s'avérerait peu efficace au risque de pénaliser avant tout ses usagers qui n'auront pas toujours la possibilité de s'adresser à une unité réputée plus efficace ?

Personne n'envisage vraiment pour l'instant – sauf éventuellement aux marges – une répartition des moyens en fonction des résultats obtenus. Cela paraît difficile à imaginer dans l'état actuel de notre conception des services publics dans lesquels on n'admet pas que les « usagers votent avec leurs pieds » selon l'expression que les Anglais utilisent au sujet de l'école.

3 - En tirer des conséquences sur les rémunérations ou les carrières des responsables et des acteurs des unités du service public ?

A ce sujet aussi, une grande prudence s'impose. A l'Education nationale, la « corporation » des chefs d'établissement n'a pas été loin d'obtenir des responsables politiques la suppression du dispositif d'indicateurs...

Sur le fond, évaluer les performances d'un établissement et évaluer celles de son responsable sont deux exercices différents, même s'il ne sont pas sans liens. D'autres outils sont nécessaires pour évaluer les responsables.

En revanche, les nouvelles dispositions envisagées en matière d'évaluation des chefs d'établissement devraient reposer sur un diagnostic de son établissement établi par son responsable, diagnostic qui devrait donner lieu ensuite à une « lettre de mission » du recteur au chef d'établissement. Il semble évident que les dispositifs d'indicateurs mis en place devraient servir à étayer le diagnostic.

En tout état de cause, il paraît difficile d'adhérer aux dispositions retenues dans un certain nombre de pays étrangers pour ce qui concerne l'éducation, dispositions qui consistent à lier les rémunérations des personnels enseignants et des personnels de direction aux performances de leurs établissements. Sans même entrer dans un débat de fond à ce sujet, notons deux points : tout d'abord, la relative « pauvreté » des indicateurs utilisés en matière de résultats (il s'agit généralement de résultats bruts qui ne font pas l'objet de corrections en fonction des populations qui fréquentent les établissements scolaires), et ensuite le fait qu'il s'agit souvent d'un indicateur unique, d'autant plus contesté – et contestable – qu'il peut faire l'objet de manipulations, comme le montrent les vifs débats à ce sujet aux Etats-Unis .

4 - Des responsabilités nouvelles pour les services publics et leurs responsables

C'est certainement là la question la plus intéressante à traiter dans le cadre de nos services publics « à la française ».

En effet, l'élaboration - et a fortiori la publication - d'indicateurs de résultats mettent crûment en lumière aux yeux des usagers que toutes les unités du service public ne rendent pas les mêmes services ; en d'autres termes que, contrairement à ce qu'on dit ou feint de croire, le service public n'a pas la même efficacité partout et pour tous.

C'est bien la crainte de voir porter un coup décisif à cette conviction forte qui motive par exemple les réticences des chefs d'établissement et des enseignants à l'égard des indicateurs de performance des lycées.

Mais la principale conséquence à tirer de la mise au point et de la publication d'indicateurs de résultats des unités des services publics devrait consister à se donner rapidement les moyens de monter des dispositifs d'assistance aux unités manifestement défaillantes, de le faire savoir ... et de se donner les moyens d'apprécier les résultats et l'efficacité de ces dispositifs d'assistance.

Il en va de la crédibilité de nos services publics aux yeux des « citoyens-usagers » et aux yeux des autres pays de l'Union européenne dont les conceptions en matière de services publics peuvent être différentes des nôtres. C'est d'ailleurs ce que font les Anglais pour les écoles dont les inspections concluent que leurs résultats sont par trop insuffisants. Celles-ci sont prises en charge directement par une équipe d'assistance issue du ministère.

DEUXIEME PARTIE

PROPOSITIONS

PROPOSITIONS

Les constats et questions posées par les trois expériences ministérielles débouchent sur des appréciations ou suggestions propres à chacune d'elles, et décrites dans le rapport initial. Mais l'analyse de ces expériences a également conduit le Comité à formuler des propositions communes qui, regroupées en neuf rubriques, permettent de construire dans de bonnes conditions des indicateurs de résultats adaptés au contexte particulier de chaque administration.

Il ne s'agit pas, en effet, d'imposer à tous de marcher d'un même pas, mais d'inciter les services, lorsque certaines conditions préalables se trouvent réunies, à construire leurs indicateurs de manière progressive, avec un accompagnement en termes de formation et d'information.

Une telle démarche suppose de définir d'abord clairement les objectifs du service, fussent-ils complexes, puis de tenir compte des multiples facettes de l'efficacité afin d'offrir aux responsables d'unités opérationnelles un dispositif de pilotage et aux usagers une information compréhensible sur la valeur ajoutée des administrations. Elle peut être aussi l'occasion d'engager un processus de contractualisation avec des gestionnaires plus à même d'assurer des responsabilités mieux définies.

A. INCITER L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS A CONSTRUIRE DES INDICATEURS DE RESULTATS, MAIS LAISSER CHACUN D'ENTRE EUX ALLER A SON RYTHME.

Les exemples analysés montrent qu'il est difficile de faire marcher chaque administration au même pas.

La relative avance prise par l'Education nationale, pour tout un ensemble de raisons : pression de la demande sociale, conviction des responsables ministériels, capacité du système d'informations à répondre positivement, progrès des travaux d'analyse du fonctionnement des établissements scolaires, ouvre des perspectives et permet de cerner des questions.

Ce dispositif a été construit, moins en fonction d'une visée théorique et globalisante touchant l'ensemble des services publics – bien qu'il s'inscrive à l'évidence dans une orientation générale en matière d'amélioration de la gestion de ces services publics – qu'en partant des besoins du système éducatif, de ses acteurs et de ses usagers.

Il ne saurait donc être « décalqué » sans précautions dans les autres services publics, d'autant plus qu'un effort de clarification et de formalisation des objectifs peut être indispensable pour certains d'entre eux.

Cependant des facteurs à l'œuvre à l'Education nationale – notamment la pression de la demande sociale et la conviction des responsables – le sont aujourd'hui aussi dans la plupart de nos services publics, ce qui doit conduire à une accélération des processus.

B. FORMULER LES INDICATEURS DE RESULTATS EN FONCTION DES OBJECTIFS DES SERVICES PUBLICS AFIN D'EN MESURER LE DEGRE D'ATTEINTE.

Parler de résultats, parler d'efficacité des services publics implique d'avoir clarifié les objectifs qu'on leur assigne : acquisition de connaissances par les élèves pour un établissement d'éducation ; maintien de l'ordre et de la sécurité pour une unité de police ; délivrance d'une justice de qualité pour un tribunal.

Ce n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait penser a priori, tâche facile. Les exemples évoqués, les expériences analysées montrent que la formulation et la formalisation des objectifs de nos services publics impliquent un véritable effort de réflexion politique au sens fort du terme.

Cela implique aussi d'être capable de « décliner » au plan local les objectifs nationaux, ou tout au moins de promouvoir une discussion à leur sujet entre les responsables nationaux et les responsables locaux des services publics, entre ceux-ci et les élus locaux et les « citoyens-usagers ». Que veut dire, au plan local d'un établissement scolaire, d'un commissariat ou d'un tribunal, la demande de connaissances, de sécurité ou de justice ? Comment en apprécier le degré de satisfaction en fonction du contexte ?

Cela implique aussi un débat avec les acteurs et les partenaires qui puisse dégager un accord minimum sur les objectifs et sur la façon de les apprécier : par exemple, les connaissances des élèves se matérialisent par des diplômes reconnus aux plans social et professionnel et qui débouchent sur des possibilités d'insertion ; le maintien de l'ordre et de la sécurité se traduisent par l'élucidation des crimes et délits (répression) et par l'évitement de ces crimes et délits (prévention) ; la qualité de la justice se mesure par la rapidité du jugement, le faible degré de contestation de celui-ci, mais aussi par la qualité du jugement rendu en termes d'équité ? Et comment apprécier l'effectivité de ce jugement, c'est-à-dire le fait qu'il est bien exécuté ?

Par ailleurs, il est fréquent que plusieurs services concourent au même objectif : Police et Justice et Défense ont ainsi partie liée dans le maintien de l'ordre public. De même, l'activité des collectivités territoriales contribue à l'atteinte d'objectifs des services publics nationaux. C'est pourquoi, les objectifs et surtout la traduction concrète de ceux-ci ne seront sans doute jamais totalement clairs, feront normalement l'objet de débats et seront souvent assortis de nombreuses nuances (par exemple, l'éducation - distincte en ce sens de l'instruction - n'a pas pour seul objectif de transmettre des connaissances, mais aussi de former le citoyen). Exiger a priori que ces objectifs soient totalement éclaircis (ou tout au moins formalisés) pour envisager de construire des indicateurs conduirait sans doute à ne rien faire. La conception et la discussion des indicateurs peuvent être l'occasion d'un éclaircissement progressif, voire d'un débat « citoyen » sur les objectifs

(par exemple, l'élaboration d'indicateurs relatifs à la sécurité fait progresser l'appréciation de ce qu'est la sécurité). Il faut souligner la dialectique qui peut s'instaurer entre conception et formalisation des indicateurs et amélioration de la connaissance d'un domaine du service public à travers des recherches et des études.

En tout état de cause, la traduction concrète des objectifs en indicateurs peut être recherchée dans l'utilisation des résultats que s'assignent les institutions elles-mêmes (par exemple, il serait paradoxal que l'Education nationale n'ait pas recours à la délivrance des diplômes comme un élément permettant de construire des indicateurs d'efficacité de ses établissements). Le fait de recourir à des résultats qui ont de l'importance aux yeux des institutions et de leurs acteurs est par ailleurs extrêmement utile pour lever les « états d'âme » de ceux qui, dans chaque institution, sont réticents à l'égard de la construction et de la publication d'indicateurs de résultats. On voit mal en effet un chef d'établissement ou un enseignant contester que l'obtention du baccalauréat par ses élèves soit un des objectifs que doit poursuivre un établissement scolaire.

Cependant, on ne pourra généralement qu'être approximatif, ou tout au moins incomplet, dans un premier temps (par exemple, pour les lycées, on a pu construire des indicateurs fondés sur la délivrance de diplômes, mais on n'a pas su, pour l'instant, en construire qui correspondent à l'objectif de formation du citoyen qui est pourtant aussi un objectif de l'enseignement secondaire). Ce ne saurait être un argument pour ne rien faire.

Construire des indicateurs de résultats suppose une certaine stabilité des objectifs. Ce sont donc plus les objectifs du service public qu'il faut prendre en compte et « traduire » en indicateurs que les objectifs de la politique conduite à un instant donné.

C. BIEN DIFFERENCIER LES INDICATEURS DE RESULTATS, DES INDICATEURS D'ACTIVITE OU DE MOYENS DEJA LARGEMENT REPANDUS DANS NOS SERVICES PUBLICS.

Il peut être tentant – c'est en tout cas la pente la plus aisée – de privilégier des indicateurs de moyens et d'activité dans le souci de rendre des services à coût minimal. Mais on a déjà vivement insisté sur le fait que des indicateurs de résultat – au sens propre du terme – sont indispensables si l'on veut améliorer l'efficacité des services publics, voire dans certains cas justifier leur caractère de services publics (police publique versus police privée, par exemple) et ceci dans un contexte européen où la conception française des services publics est loin d'être générale et où les moyens des services publics risquent d'être de plus en plus discutés.

De tels indicateurs de résultats sont indispensables au plan macroscopique : il est juste, par exemple que l'on demande au système éducatif de démontrer qu'il utilise efficacement les quelque 7,3 % de la richesse nationale qui lui sont affectés. Mais ils le sont tout autant, sinon plus, au plan microscopique, à celui de l'établissement scolaire, à celui de l'unité de police, à celui du tribunal, qu'il est légitime que le « citoyen-usager » interroge sur leur contribution aux objectifs d'ensemble des services publics auxquels ils participent. Les enjeux sont à la fois celui du rapprochement du service de l'utilisateur et celui de l'exercice de la marge d'autonomie que l'on donne aux services de proximité.

Cette exigence de transparence des « unités de proximité » (établissements, unités de police, tribunaux) où se réalisent concrètement les prestations des services publics, de ces unités qui sont celles que fréquente et connaît le « citoyen-usager » devrait aller croissant. Elle va au-delà de la demande globale d'évaluation des politiques publiques.

Elle est liée à la déconcentration, à la décentralisation, à la perception de plus en plus claire que c'est « en proximité » que se réalise ou non l'efficacité, que se réalise ou non l'équité. Ceci est sans doute d'autant plus fortement perçu qu'il est de plus en plus évident que le service rendu n'est pas le même partout et que des politiques de discrimination positive qui consistent à ne pas attribuer les mêmes moyens à toutes les unités pour essayer d'atteindre des résultats équivalents dans chacune d'entre elles sont développées dans de nombreux secteurs (politique d'éducation prioritaire, différenciation des moyens de la police selon les quartiers, politique de la ville, etc..).

Au-delà des enjeux externes (rendre compte au « citoyen-usager »), des considérations plus internes aux services publics sont tout aussi importantes : pour donner aux responsables de chacune des unités les moyens de juger de l'efficacité de leurs actions, de mobiliser leurs équipes, il leur faut des indicateurs de résultats, et plus généralement des indicateurs qui assurent une stimulation entre unités.

De tels indicateurs de résultats doivent leur rappeler - s'il en est besoin - ce que sont les objectifs du service public national dont ils ont la charge. On peut sans doute avancer l'idée que la mise au point et la diffusion d'indicateurs de résultats - tant en interne qu'en externe - sont un des moyens qui peuvent permettre d'aider la déconcentration d'un service public national tout en prévenant le risque de son éclatement.

Par ailleurs, une démarche contractuelle se développe au sein des services publics. Elle régira de plus en plus les rapports entre le centre et les unités périphériques « de proximité ». Elle ne pourra véritablement être opérationnelle qu'à la condition que le dialogue « centre-périphérie » puisse s'appuyer sur des indicateurs permettant d'apprécier la contribution des unités périphériques à l'atteinte des objectifs qui leur sont fixés.

D. NE PAS S'EN TENIR A UN UNIQUE INDICATEUR DE RESULTAT, MAIS DONNER A VOIR PLUSIEURS « FACETTES » DE LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS EN INCLUANT LES CARACTERISTIQUES DE L'ENVIRONNEMENT. ENRICHIR PROGRESSIVEMENT LA PALETTE DE CES INDICATEURS.

On a déjà évoqué plus haut l'intérêt de concevoir plusieurs indicateurs qui devront être associés et croisés pour se faire une idée de l'efficacité de telle ou telle unité d'un service public. Il semble que l'on ait intérêt à faire une règle générale de cette assertion. C'est certainement un moyen d'éviter les jugements simplistes, un moyen de concevoir des indicateurs de résultats qui se distinguent clairement des indicateurs de moyens ou de gestion, et enfin un moyen de faire entrer concrètement dans les esprits le fait que la performance des services publics doit s'apprécier « en plusieurs dimensions ».

De même, on ne saurait présenter - et a fortiori, juger - un résultat en faisant abstraction de l'environnement dans lequel agissent ceux qui l'obtiennent : pour apprécier justement les résultats d'un lycée, au baccalauréat, il faut tenir compte du niveau des élèves qu'il accueille ; pour apprécier l'efficacité d'un service de police, il faut considérer les caractéristiques du quartier où il est implanté.

C'est en termes de « valeur ajoutée » qu'il faut s'efforcer de construire les indicateurs de résultat.

Il est donc important de dégager des compromis acceptables entre le souci de donner beaucoup à voir en matière d'atteinte des objectifs (pour traduire toute la richesse et la complexité de ceux-ci) et la nécessité de proposer des indicateurs qui restent lisibles, interprétables et donc utilisables et utiles, tant en interne qu'en externe. A cette fin, il a été proposé de distinguer des indicateurs relatifs aux missions de service de ceux intéressant plus directement les usagers ou les personnels.

E. ACCOMPAGNER LA MISE AU POINT ET LA DIFFUSION DES INDICATEURS DE RESULTATS : INFORMATION DES MEDiateURS, FORMATION DES RESPONSABLES.

D'où, sans doute, le caractère nécessaire d'une information précise sur les objectifs et les résultats que l'on s'est proposé de traduire à travers les indicateurs. Il s'agit là d'une responsabilité allant bien au-delà de la simple présentation technique des indicateurs retenus. Elle doit être faite par les responsables politiques des services publics et ne saurait être confiée aux concepteurs techniques des indicateurs.

Au-delà d'une information, il faut sans doute aussi évoquer la nécessité d'une formation des acteurs des services publics eux-mêmes (chefs d'établissements et enseignants des établissements scolaires, responsables des unités de police, etc.).

Elle est indispensable pour éviter des réactions négatives (en particulier en faisant clairement apparaître que l'évaluation de l'efficacité d'une unité de service public et l'évaluation de ses responsables sont deux exercices différents, même s'ils ne sont pas sans liens). Elle l'est tout autant si l'on veut que les indicateurs leur permettent de se poser des questions et de conduire des actions visant à l'amélioration des services dont ils ont la charge.

Cette information et cette formation doivent également s'adresser aux responsables régionaux et départementaux des services publics. Ce sont en effet ces responsables qui conduiront, au premier chef, le dialogue avec les unités de proximité, quant à l'interprétation de leurs indicateurs de résultat et à leur efficacité. La pérennité des indicateurs et leur acceptation par les responsables et les équipes des unités de proximité sont très étroitement dépendantes de la qualité de l'usage que sauront en faire ces responsables « intermédiaires ».

De même, les « médiateurs » que sont les journalistes, les partenaires sociaux et le mouvement associatif doivent être associés à la démarche.

F. INSERER LES INDICATEURS DE RESULTATS DANS DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE OFFRANT UN SERVICE AUX RESPONSABLES.

L'analyse des expériences montre qu'il n'est pas possible d'envisager que des indicateurs de résultats des unités de services publics ne soient pas accompagnés d'autres indicateurs (de coût, de fonctionnement, d'environnement, etc.) qui en facilitent l'interprétation et permettent aux responsables de ces unités d'élaborer des pistes d'amélioration de leur efficacité. Une telle recommandation va de soi. Encore faut-il que ces dispositifs soient effectivement utilisés par les responsables régionaux et départementaux et soient pour eux un outil de dialogue et de questionnement des responsables d'unités.

A ce sujet, un autre aspect mérite d'être évoqué : dans le cadre de la construction européenne, des débats envisagent les mérites respectifs de services publics plus au moins étendus et plus au moins déconcentrés ou décentralisés. Au sein de tels débats, la défense de services publics nationaux « à la française » implique une démonstration que de tels services sont efficaces et susceptibles de progrès. Des indicateurs de résultats doivent tenir une place éventuelle dans une telle démonstration et sont seuls à même de permettre de dépasser un débat qui sinon ne serait qu'idéologique.

G. RETENIR D'EMBLEE LE PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE POUR PERMETTRE LES COMPARAISONS.

Par ailleurs, il semble intéressant – sinon indispensable – de se placer dans la perspective d'une publication des indicateurs de résultats en direction des usagers du service public. Une période expérimentale « interne » peut se justifier pour des raisons de méthode et de formation, mais ne saurait durer sans risque (« que veut-on cacher ? »). Surtout, une confidentialité des indicateurs ne répondrait pas à l'exigence de transparence évoquée

plus haut. De plus, elle ne serait sans doute pas efficace du point de vue du service public dont on peut douter qu'il s'améliore du fait de sa seule vertu. Il faut s'appuyer sur les exigences des « citoyens-usagers » pour faire « bouger » les services publics, s'ils ne s'y décident pas par eux-mêmes.

Donner à ces « citoyens-usagers » les moyens de peser en ce sens suppose qu'ils puissent faire des comparaisons - comparaisons entre unités des services publics, voire comparaison de ce que leur procure le service public avec ce que peut leur procurer un autre service à condition bien sûr que ces comparaisons puissent se faire en termes de « valeur ajoutée ». L'intérêt « pédagogique » de ces comparaisons est double : au plan local, elles devraient stimuler les responsables des unités des services publics ; au plan plus global, elles devraient inciter les responsables nationaux et régionaux à prendre des mesures en direction des unités dont l'efficacité apparaîtra comme la moins élevée.

Dans cet ordre d'idées, les indicateurs de résultats permettent de mettre en valeur, aux yeux des responsables ministériels, régionaux et départementaux – ainsi que du public – des unités qui, pour être éloignées de l'image classique de la performance, n'en ont pas moins des résultats positifs. Par exemple, le fait que la publication récente des indicateurs de performance des lycées ait conduit la presse à citer positivement des lycées sensiblement éloignés des traditionnels « grands lycées parisiens » est de nature à consolider les efforts engagés et les résultats déjà obtenus dans des contextes souvent difficiles¹⁰.

H. FAIRE PROGRESSIVEMENT DES INDICATEURS DE RESULTATS UN OUTIL DE L'APPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET NOTAMMENT DES CONTRACTUALISATIONS PLURIANNUELLES.

En effet, c'est en définitive à l'amélioration du service public - et de toutes ses composantes - que doivent contribuer les indicateurs de résultats. La question de leur mode d'utilisation est délicate : doivent-ils servir à « sanctionner » l'inefficacité relative de certaines unités, et ceci au risque de pénaliser encore plus leurs usagers et, en tout cas, sans garantie d'améliorer la qualité du service qui leur est rendu ?

Les utilisations souhaitables se situent davantage dans le domaine de la stimulation que dans celui de la coercition.

De ce point de vue, la mise en place d'indicateurs de résultats devrait enrichir et donner du sens au développement des démarches contractuelles qui se mettent progressivement en place dans nos services publics, éventuellement sur plusieurs années, en facilitant la « négociation » de moyens en fonction des objectifs poursuivis, et en permettant de mesurer le degré d'atteinte de ces objectifs.

¹⁰ Voir par exemple : « banlieues, ces lycées qui réussissent, le Parisien, édition de Paris, jeudi 3 mai 2001.

I. REUNIR LES CONDITIONS NECESSAIRES, QUI IMPLIQUENT UNE APPROCHE PROGRESSIVE, SERVICE PAR SERVICE.

Pour autant, on ne saurait recommander de se lancer sans précaution dans la confection – et a fortiori la publication – d’indicateurs de résultats. Des conditions doivent être respectées, ou plutôt créées, car étant donné les exigences évoquées plus haut, on imagine mal que les services publics puissent rester longtemps passifs. On peut en citer quelques-unes :

- Etre capable de tenir compte de l’environnement, dès que l’on veut apprécier des résultats d’unités de proximité (établissements scolaires, unités de police, tribunaux), de façon équitable. Ceci implique que des travaux de recherches et d’études aient permis d’éclairer les liens entre environnement et niveau de résultat. Il faut très certainement développer et généraliser la notion de « valeur ajoutée »¹¹ pour tous les services publics, même si l’expertise, à cet égard, appelle débats et points de vue extérieurs, après expérimentation et appropriation des indicateurs par les services.
- Disposer d’un système d’informations aussi indiscutable que possible (les exigences à avoir en la matière sont beaucoup plus élevées lorsqu’on s’intéresse aux unités d’un service public et non pas seulement à l’ensemble de celui-ci). Cependant, le fait de construire des indicateurs de résultats et de les rendre publics incite tous les intéressés à améliorer la qualité de l’information, mais peut aussi les inciter à « aménager » celle-ci dans un sens qui leur soit favorable. En tout état de cause, la fiabilité des informations utilisées contribue – tout autant que la qualité de la conception des indicateurs – à lutter contre le scepticisme à leur égard.
- D’où la nécessité de ne pas fonder les indicateurs sur des données recueillies uniquement pour les construire, mais de recourir au maximum à des données issues des dispositifs de gestion et dont la validité puisse être contrôlée en fonction des impératifs de la gestion. En tout cas, il est indispensable de ne pas s’aventurer si l’on n’a pas un minimum de garanties quant à la qualité de l’information, pour ne pas courir le risque de discréditer les indicateurs, aux yeux des responsables du service public, comme à ceux des usagers.

*

Il faut donc inciter les responsables des services publics à se donner les moyens de maîtriser le temps.

Des enjeux forts s’attachent à ce que tous les services publics se dotent d’indicateurs de résultats construits en fonction des objectifs que la société assigne à chacun d’eux. Ces enjeux concernent à l’évidence la maîtrise des dépenses publiques, mais ils concernent tout autant – sinon plus – la satisfaction que les « citoyens-usagers » sont en droit d’attendre de leurs services publics. La mise en place de tels indicateurs et à fortiori leur utilisation ne saurait, ni se décréter, ni résulter de l’application à chaque service public de schémas « passe-partout », mais suppose de la part de chacun d’eux et de ses responsables une véritable réflexion politique sur les objectifs qu’il poursuit et sur la formalisation qui peut en être établie sans tomber dans le simplisme.

¹¹ Définition à donner à partir de la page 68 du rapport.

LISTE DES PROPOSITIONS

		Pages
Construire des indicateurs de résultats		
1	Inciter l'ensemble des services publics à construire des indicateurs de résultats, mais laisser chacun d'entre eux aller à son rythme.	19
2	Formuler les indicateurs de résultats en fonction des objectifs des services publics afin d'en mesurer le degré d'atteinte.	20
3	Bien différencier les indicateurs de résultats des indicateurs d'activité ou de moyens déjà largement répandus dans nos services publics.	21
4	Ne pas s'en tenir à un unique indicateur de résultat, mais donner à voir plusieurs « facettes » de la performance des services publics en incluant les caractéristiques de l'environnement. Enrichir progressivement la palette de ces indicateurs.	23
Accompagner la démarche		
5	Accompagner la mise au point et la diffusion des indicateurs de résultats : information des « médiateurs », formation des responsables.	23
6	Insérer les indicateurs de résultats dans des dispositifs de pilotage offrant un service aux responsables.	24
7	Retenir d'emblée le principe de la transparence pour permettre les comparaisons.	24
8	Faire progressivement des indicateurs de résultats un outil d'appréciation des politiques publiques, et notamment des contractualisations pluriannuelles.	25
9	Réunir les conditions nécessaires à une approche progressive, service par service.	26

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS DE RESULTATS DANS TROIS MINISTERES : QUELS ENSEIGNEMENTS ?	4
I. TROIS MINISTÈRES, TROIS SERVICES PUBLICS, DES RÉALISATIONS À DES STADES DIFFÉRENTS	5
A. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES TROIS EXPÉRIENCES EST DIFFÉRENT	6
B. MAIS ELLES ONT DES POINTS COMMUNS IMPORTANTS	6
II. DES CONSTATS ET DES QUESTIONS A PARTIR DES TROIS RÉALISATIONS	7
A. QUE CHERCHE-T-ON À APPRÉCIER LORSQU'ON CONSTRUIT DES INDICATEURS DE RÉSULTATS ?.....	7
1 - <i>Indicateurs de résultats (ou de performance), indicateurs d'activités ou de gestion.....</i>	7
2 - <i>L'indicateur de résultat unique, une recherche vaine et sans doute dangereuse.....</i>	9
B. APPRÉCIER DES RÉSULTATS, C'EST ACCEPTER DE FAIRE DES COMPARAISONS	10
1 - <i>Jugement relatif, jugement absolu.....</i>	10
2 - <i>S'efforcer d'éliminer les facteurs « externes » d'efficacité</i>	11
C. QUELLE PUBLICITÉ DONNER AUX INDICATEURS DE RÉSULTATS ?.....	12
1 - <i>L'intérêt de donner à voir les résultats des services publics.....</i>	12
2 - <i>Trouver les compromis qui permettent de rester lisible</i>	13
3 - <i>Informers, voire former les médiateurs : les partenaires sociaux, les journalistes</i>	14
D. RENDRE SERVICE AUX RESPONSABLES, LEUR DONNER DES MOYENS D'AMÉLIORER LE PILOTAGE DE LEURS UNITÉS.....	15
1 - <i>Leur fournir des dispositifs d'indicateurs et non seulement des indicateurs de résultats</i>	15
2 - <i>Accompagner la mise en place de ces dispositifs par des actions de formation et d'information</i>	15
E. QUELLE UTILISATION DES INDICATEURS DE RÉSULTATS ?	16
1 - <i>Pousser à l'émulation entre unités du service public ?.....</i>	16
2 - <i>Répartir les moyens entre unités ?.....</i>	17
3 - <i>En tirer des conséquences sur les rémunérations ou les carrières des responsables et des acteurs des unités du service public ?.....</i>	17
4 - <i>Des responsabilités nouvelles pour les services publics et leurs responsables.....</i>	18

DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS 19

- A. INCITER L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS À CONSTRUIRE DES INDICATEURS DE RÉSULTATS, MAIS LAISSER CHACUN D'ENTRE EUX ALLER À SON RYTHME..... 20
- B. FORMULER LES INDICATEURS DE RÉSULTATS EN FONCTION DES OBJECTIFS DES SERVICES PUBLICS AFIN D'EN MESURER LE DEGRÉ D'ATTEINTE. 21
- C. BIEN DIFFÉRENCIER LES INDICATEURS DE RÉSULTATS, DES INDICATEURS D'ACTIVITÉ OU DE MOYENS DÉJÀ LARGEMENT RÉPANDUS DANS NOS SERVICES PUBLICS. 22
- D. NE PAS S'EN TENIR À UN UNIQUE INDICATEUR DE RÉSULTAT, MAIS DONNER À VOIR PLUSIEURS « FACETTES » DE LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS. ENRICHIR PROGRESSIVEMENT LA PALETTE DE CES INDICATEURS..... 24
- E. ACCOMPAGNER LA MISE AU POINT ET LA DIFFUSION DES INDICATEURS DE RÉSULTATS : INFORMATION DES MÉDIATEURS, FORMATION DES RESPONSABLES..... 24
- F. INSÉRER LES INDICATEURS DE RÉSULTATS DANS DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE OFFRANT UN SERVICE AUX RESPONSABLES. 25
- G. RETENIR D'EMBLÉE LE PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE POUR PERMETTRE LES COMPARAISONS. 25
- H. FAIRE PROGRESSIVEMENT DES INDICATEURS DE RÉSULTATS UN OUTIL DE L'APPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET NOTAMMENT DE CONTRACTUALISATIONS PLURIANNUELLES. 26
- I. RÉUNIR LES CONDITIONS NÉCESSAIRES QUI IMPLIQUENT UNE APPROCHE PROGRESSIVE, SERVICE PAR SERVICE. 27

LISTE DES PROPOSITIONS 28