

De la mesure à l'évaluation, de la performance à l'action.

L'expérience d'une praticienne

Sylvie Trosa

Résumé

Cet article s'efforce de montrer comment l'on peut déterminer, mesurer et évaluer des résultats. Dans la tradition de gestion anglo-saxonne, les résultats sont soit des outputs (services immédiatement fournis) ou des outcomes (effets à moyen et long terme des politiques publique). La différence peut être entre un ministère de l'emploi produisant des formations (outputs) ou trouvant des emplois à des chômeurs (outcomes). Il est important d'abord de savoir pourquoi cette différence a été élaborée et à quels choix elle correspond : volonté de 'mesurer' ce que produit la fonction publique (outputs) ou volonté d'évaluer ses résultats (outcomes) ; attitude des ministres qui veulent plus ou moins contrôler l'activité des fonctionnaires (les outputs étant plus faciles à contrôler) ; culture de la responsabilité au sens de la capacité d'imputer des résultats à des fonctionnaires (outputs) ou culture de la responsabilité au sens de l'amélioration des prestations sur le citoyen (outcomes). De fait, notre thèse est que la différence entre outputs et outcomes n'est pas tant un problème technique, car un gestionnaire pratique aura besoin des deux types d'information, que de choix politiques et sociaux, sur le rapport entre Ministres et fonctionnaires, la conception de la responsabilité, l'équilibre souhaité entre mesure et évaluation. La dernière partie s'attachera à montrer que les pays qui ont acquis une expérience solide dans ce débat et dans la pratique du résultat commencent à surmonter cette dichotomie pour systématiquement allier mesure et évaluation.

Citer ce document / Cite this document :

Trosa Sylvie. De la mesure à l'évaluation, de la performance à l'action. L'expérience d'une praticienne. In: Politiques et management public, vol. 18, n° 4, 2000. Numéro spécial - "Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres" pp. 119-136.

doi : 10.3406/pomap.2000.2648

http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2000_num_18_4_2648

Document généré le 26/09/2015

DE LA MESURE À L'ÉVALUATION, DE LA PERFORMANCE À L'ACTION, L'EXPÉRIENCE D'UNE PRATICIENNE

Sylvie TROSA*

Résumé

Cet article s'efforce de montrer comment l'on peut déterminer, mesurer et évaluer des résultats. Dans la tradition de gestion anglo-saxonne, les résultats sont soit des outputs (services immédiatement fournis) ou des outcomes (effets à moyen et long terme des politiques publiques). La différence peut être entre un ministère de l'emploi produisant des formations (outputs) ou trouvant des emplois à des chômeurs (outcomes). Il est important d'abord de savoir pourquoi cette différence a été élaborée et à quels choix elle correspond : volonté de "mesurer" ce que produit la fonction publique (outputs) ou volonté d'évaluer ses résultats (outcomes) ; attitude des ministres qui veulent plus ou moins contrôler l'activité des fonctionnaires (les outputs étant plus faciles à contrôler) ; culture de la responsabilité au sens de la capacité d'imputer des résultats à des fonctionnaires (outputs) ou culture de la responsabilité au sens de l'amélioration des prestations sur le citoyen (outcomes). De fait, notre thèse est que la différence entre outputs et outcomes n'est pas tant un problème technique, car un gestionnaire pratique aura besoin des deux types d'information, que de choix politiques et sociaux, sur le rapport entre Ministres et fonctionnaires, la conception de la responsabilité, l'équilibre souhaité entre mesure et évaluation. La dernière partie s'attachera à montrer que les pays qui ont acquis une expérience solide dans ce débat et dans la pratique du résultat commencent à surmonter cette dichotomie pour systématiquement allier mesure et évaluation.

* Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et Université Paris IX Dauphine.

Introduction

Ce travail s'appuie sur les changements considérables survenant en ce moment dans les budgets de nombre de pays de l'OCDE et des pays en voie de développement qui basent la budgétisation non sur des inputs (des entrants, crayons, subventions, etc.), mais sur des résultats, que ce soient des résultats délivrés immédiats (outputs) ou des effets à court et moyen terme (outcomes)¹, c'est-à-dire des mesures de la performance.

A dire vrai, le débat sur les meilleures formes de budgétisation fait rage depuis cinq ans, la Banque Mondiale investit le meilleur de ses forces dans l'exportation de ces modèles.

Malheureusement, mis à part les travaux d'Allen Schick, il n'existe pas aujourd'hui d'étude ou d'évaluation de ces nouvelles formes de budgétisation. De sorte que ce travail s'appuiera sur l'analyse de l'expérience pratique de trois pays : Nouvelle-Zélande, Australie (en y incluant les Etats déconcentrés) et le Royaume-Uni.

L'objectif de ces budgets sur résultats peut se situer à plusieurs niveaux selon la sensibilité politique des pays en cause.

1. Un objectif de meilleur service aux citoyens, par exemple *en mesurant les services effectivement délivrés aux clients, à quels coûts et avec quelle ponctualité.*
2. Un objectif de responsabilisation des Ministres à qui l'on fournirait plus d'informations pour effectuer leurs choix.
3. Un objectif de comparabilité avec le secteur privé avec l'idée sous-jacente que les services publics dont les prix ne sont pas compétitifs devraient être privatisés au moins dans leur gestion.
4. Un objectif de rendre les fonctionnaires plus responsables en clarifiant précisément ce dont ils sont responsables et devant qui.

En toute honnêteté, tous les pays ne poursuivent pas l'ensemble de ces buts et il s'agirait d'un faux procès que d'assimiler l'ensemble des pays anglo-saxons à une vague libérale dont la seule préoccupation serait de diminuer le rôle de l'Etat. Les techniques peuvent être comparables, les objectifs ne le sont pas. La question se pose alors de savoir si de mêmes outils entraînent de mêmes idéologies et de mêmes effets, et nous allons tenter de montrer que ce n'est pas le cas.

- La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni poursuivent les deux premiers objectifs, se concentrent aujourd'hui sur le service au citoyen et ont fortement diminué leur foi dans le marché comme moteur de changement des administrations.

¹ Cet article conservera la terminologie anglaise de outputs et outcomes, car elle est entrée dans la culture française et ne dispose pas d'une bonne traduction.

- Certains Etats australiens vont vers la comparabilité totale avec le secteur privé, sous la pression d'une idéologie néo-libérale.
- Le Commonwealth australien, comme la Suède, a d'ailleurs par contre mené la réforme de la budgétisation avec une volonté très claire de rendre des fonctionnaires responsables de résultats précis. C'est la culture du résultat. Chaque fonctionnaire sait de quels outputs et quels outcomes il doit rendre compte.

En clair, ces réformes techniques poursuivent des finalités sociales différentes et n'ont de sens que :

- si l'on croit à l'utilité de la connaissance des résultats des administrations,
- si l'on pense que la mesure est un indicateur utile parmi d'autres,
- si l'on part de l'hypothèse anglo-saxonne "you get what you measure or what you measure is what you get" ; c'est-à-dire : sans mesure, les incitations à faire ce qui doit être fait sont très faibles.

Le débat sur la mesure et son utilisation n'est pas totalement nouveau, c'est une litote. Il y dix ans, lorsqu'un ministère français a commencé à se pencher sur ce sujet (ministère où 100 000 personnes travaillent sur des questions d'ingénierie - routes, affaires sociales, logement), une mission a été mise en place qui consistait à faire passer, en un an, 450 indicateurs de résultats à 15. Le patron du ministère, qui était le directeur du personnel - et l'est resté dix ans - s'occupait du système de budgétisation des performances des programmes, très puissant en France, depuis 1965. Ce système était aussi puissant aux Etats-Unis. Ce directeur a eu la chance de passer par tous les avatars de la Rationalisation des Choix Budgétaires et à tous les niveaux hiérarchiques. Donc la Nouvelle-Zélande n'innove pas.

Il est vraiment très important de tirer des leçons du passé car les outputs et les outcomes sont réellement ce qu'il y a de plus simple au monde en théorie et la vraie question est : pourquoi cela ne marche-t-il pas ? Pourquoi est-ce rejeté dans les services publics ?

La budgétisation par résultats passe par des phases connues : "Que suis-je en train d'essayer d'atteindre, quels sont mes objectifs finaux ou outcomes ?", puis vous vous demandez "Comment vais-je procéder ?" en définissant les stratégies de mise en œuvre. De ces stratégies vous posez des jalons. Ce que l'on appelle des objectifs intermédiaires (intermediate outcomes). Vous mesurez alors vos produits et services aux clients (outputs), les ressources nécessaires et, grâce à l'évaluation, vous pouvez boucler le système en revenant à la pertinence des stratégies et des objectifs. La boucle est bouclée. Tout est tellement simple, tellement parfait. La question est de savoir pourquoi un raisonnement aussi logique n'a pas abouti. Comment expliquer qu'un système simple, parfait, logique et rationnel, qui a été promu depuis 1965, n'ait pas fonctionné ?

La réponse relève essentiellement des *mécanismes d'incitation*, et non d'un problème technique. Fondamentalement, la question des outputs et des outcomes est simple d'un point de vue *purement logique* et rationnel.

Nous savons que les deux sont indissociables, nous savons tous que nous avons besoin de connaître nos objectifs/outcomes pour en déterminer les étapes de mise en œuvre successives, et que nous avons besoin d'actions (outputs), sans lesquelles nos outcomes restent des idées vagues et nébuleuses.

Pourquoi donc cela ne se fait-il pas quotidiennement ? Les réponses varient d'un pays à l'autre, d'un système institutionnel à l'autre, mais il reste néanmoins un noyau dur à tous les pays que ce travail cherche à éclairer.

Ce papier soulignera trois hypothèses aux échecs passés.

- La domination des réformes par des spécialistes techniques et non des praticiens de la conduite de changement. Par exemple, il n'est pas si difficile de mesurer des outcomes, contrairement à ce que la profession comptable, de façon dominante, proclame au niveau mondial. Par contre des fonctionnaires peuvent être réticents à en être tenus pour responsables. Telle sera la première hypothèse.
- La sous-estimation de la prise en compte des cultures existantes. Mesurer des objectifs, qu'ils soient finaux ou intermédiaires, n'est pas qu'une question de technique. Il ne s'agit pas d'un problème comptable, mais d'une question de culture de la performance et de la transparence, que l'on peut ou ne peut pas partager.
- Enfin, la troisième idée sera que tous les Etats ont besoin d'apprendre davantage sur la manière de bien doser leurs ambitions et les moyens qu'ils se donnent pour y parvenir, en apprenant en quelque sorte à marcher avant de courir ou de bouleverser des systèmes.

Peut-on mesurer sans objectifs ?

Les objectifs vagues ne sont pas mesurables

Lors de la phase "Nouvelle-Zélande un", de 1990 à 1997, c'est-à-dire celle qui est encore le plus vendue dans la plupart des pays du monde, outputs et mesure de la performance étaient considérés comme synonymes. Pourquoi ? Un output est un service généralement bien défini, avec un responsable nettement désigné (à travers un contrat de performance généralement). Par contre, un outcome est un complexe d'interactions de causalités multiples et d'acteurs aux logiques contradictoires et ne serait donc pas mesurable. Va-t-on rendre le Treasury britannique responsable du taux d'inflation auquel il ne peut mais ? (En l'occurrence *la réponse réelle* est oui dans les contrats de performance des cadres du Treasury). On en vient au fond du problème qui est : qu'est-ce que l'on appelle responsable ? Le taux d'inflation a bien quelque chose à voir avec l'action du Treasury, même si celui-ci n'est pas responsable des reprises économiques. La mesure en ce cas sera :

- de suivre le taux d'inflation,
- de suivre les différents critères qui déterminent son évolution,
- d'analyser avec le Treasury la part qu'il y a prise.

Ce que cet exemple veut dire, c'est que l'absence d'objectifs venant du politique ou la complexité des mécanismes d'imputation servent souvent de prétexte à l'inaction. Certes, il existe des politiques publiques complexes (quel système de sécurité sociale ?) où le fonctionnaire ne peut substituer son expertise à la décision de politique. Néanmoins il existe de nombreux domaines où les services peuvent décliner des objectifs opérationnels d'amélioration de l'action publique sur la base de leur expérience de professionnels. De même, l'imputabilité est rarement linéaire et évidente mais il est possible de poser des hypothèses de causalité et de les vérifier. Et si les objectifs sont trop flous, l'élaboration d'indicateurs de succès ou d'échec est bien souvent un premier pas utile pour aller progressivement vers une reconstruction des objectifs (en analysant ce qui marche et ce qui ne marche pas, l'on s'approche de l'idée de ce que l'on voulait atteindre).

Des objectifs très clairs ne sont pas toujours acceptables socialement et peuvent être en avance sur les mentalités. En ce cas, n'incombe-t-il pas aux fonctionnaires d'anticiper les évolutions ?

Par exemple, en France et en Australie, il existe des politiques sur les zones humides, qui posent un réel problème, car beaucoup de pays ont détruit leurs zones humides et tout le monde sait aujourd'hui que l'impact de leur destruction sur l'environnement est grave. Comment les protéger ? Par la loi, et la loi a été écrite avec pour objectif de protéger l'environnement *et* de créer des emplois. Or, tout le monde sait que l'on ne peut pas à la fois protéger l'environnement et créer des emplois, surtout dans une zone humide. Donc, qu'a fait le ministère ? Il ne pouvait pas changer le contenu de la loi, ni le discours du ministre, mais un groupe de travail a essayé d'établir une typologie du danger. Dans certaines zones humides, il est impossible d'établir une industrie. Dans certaines autres, l'établissement des activités touristiques écologistes peut être envisagé. L'administration de l'environnement a donc présenté une carte du type de compromis que l'on pouvait faire entre ces deux objectifs de protection et de développement durable.

Ce qui est mesurable est profondément lié à la culture politique d'un pays

De sorte que plus aucun Etat ne pense qu'il y ait une solution unique à la question des outputs et des outcomes. L'Australie, et même la Nouvelle-Zélande, post vague doctrinaire, travaillent de plus en plus au cas par cas.

— *Une culture du contrôle*

Les défenseurs des outputs font valoir que les fonctionnaires sont réticents face aux outcomes car ils élargissent par trop leur champ de responsabilité. Et les outcomes sont trop difficiles à mesurer. Ils seraient aussi trop rigides car tout ne s'écrit pas, car tout ne peut se prévoir et - pire - tout ne peut se dire. Ainsi, certains directeurs de centrale pensent qu'il est préférable d'établir des relations orales et informelles avec le Ministre plutôt que de coucher les choses par écrit et *de ne pouvoir les rectifier*. Aujourd'hui, par exemple, la difficulté à mesurer les *résultats* des conseils donnés au Ministre constitue l'un des arguments contre la mesure car ces résultats sont toujours déformés par les médias dans les pays anglo-saxons.

— *Une culture de faible légitimité des ministres*

Au Royaume-Uni, il y avait d'un côté les objectifs officiels, à savoir les objectifs de gestion des organismes gouvernementaux, et de l'autre les objectifs fixés par les ministres, qui visaient l'opinion publique (ambitieux et inatteignables). Personne n'ignorait que les agences vivaient sur deux échelles de valeur. Il est difficile à un Ministre d'admettre publiquement de mauvais résultats ... Alors il est arrivé à certains ministres de mettre en place un double tableau de bord, celui destiné à la gestion et celui destiné à la communication.

— *Une culture de tolérance sociale et de débats ouverts*

Il existe des contre-exemples, dont le Danemark qui "benchmark" une fois par an les principaux indicateurs de ses principales politiques publiques avec sept autres pays développés et ne cache pas les cas où les résultats sont mauvais.

Il existe donc un lien fort entre la capacité de mesurer et l'acceptabilité par la société administrative et la société civile de gérer des annonces ou des résultats négatifs sans mettre en péril les gouvernements, les individus ou les administrations en cause.

Tout est mesurable, lorsque l'on sait ce que l'on attend de vous, mais il existe des degrés de complexité qui doivent être anticipés

— *Le qualitatif est mesurable*

Tout est mesurable : l'argument est souvent avancé que le qualitatif ne serait pas mesurable. Il y a là une ambiguïté, d'abord mesurable ne veut pas dire comptable. Dans de nombreux pays, les écoles, les universités, les centres de soins font l'objet de procédures d'accréditation qui reposent sur des check-lists d'indicateurs de qualité vérifiés par des auditeurs externes.

On peut prendre aussi l'exemple plus trivial d'un restaurant où, pour pasticher Magritte (ou Michel Foucault), un restaurant n'est pas un restaurant. Un restaurant qui veut attirer des gourmets se concentrera sur la qualité de la cuisine et, à la limite, pourra se désintéresser du reste. Un restaurant qui se veut branché mettra l'effort sur l'ambiance, la musique, les toiles, le nombre de gens célèbres venant régulièrement même si la nourriture est très moyenne. Un restaurant cherchant une clientèle bourgeoise investira sur un cadre de luxe, calme et volupté. Ceci pour dire que tout est mesurable lorsque l'on connaît ses objectifs et ses clients et que rien n'est mesurable lorsque l'on ne sait pas ce que l'on attend de vous. Il est vrai que de nombreux pays sous l'influence de la Banque Mondiale ont par le passé développé des centaines d'indicateurs, saisis mois par mois et représentant un travail titanesque, sans que personne ne sache à quelles fins ils répondaient et qui les utilisait.

— *Limiter le nombre des mesures*

Il existe un *moyen radical de lutter contre ces dérives. QUELLE que soit la complexité de l'organisation, une solution est de n'accepter que moins de dix indicateurs figurant sur une page. Cela peut paraître réducteur mais produit les meilleurs débats.*

Ainsi, au ministère des Finances australien, les seuls indicateurs centraux étaient la mise en œuvre des réformes demandées par le gouvernement dans un certain délai :

- exactitude des projections financières
- qualité des relations avec les ministères
- capacité d'équilibrer le budget
- c'est tout.

Néanmoins il existe nettement des degrés de complexité.

— *Les outcomes intermédiaires*

Certains (le Royaume-Uni) voient dans les outcomes quelque chose de très proche, au fond, des objectifs. Un outcome est le degré d'atteinte des objectifs. Le fait que ces objectifs soient pertinents ou non ne relève pas de la mesure mais de l'évaluation. Cette question d'atteinte des objectifs (par exemple combien de chômeurs avons-nous aidé à trouver un travail non précaire ?) est pourtant une question d'outcome, bien différente du nombre d'articles publiés, du coût unitaire d'une formation ou du nombre de subventions etc. La France dans son dispositif juridique sur l'évaluation n'accepte pas cette position car la mesure et l'évaluation doivent permettre d'améliorer les objectifs.

Le degré d'atteinte des objectifs ne résume pas l'impact final mais pas non plus de purs outputs. Il constitue ce que l'on appelle des outcomes intermédiaires. C'est généralement dans cet univers des outcomes intermédiaires qu'une bonne gestion se meut le plus facilement, car elle évite les effets stakhanovistes des résultats immédiats

(en Nouvelle –Zélande il y eut la course à ceux qui produiraient le plus d'outputs) et le caractère trop complexe des politiques à déterminants multiples (emploi, éducation nationale etc.) en procédant à une "réduction" ou à une modélisation du résultat final sous forme d'étapes.

Les outputs/outcomes intermédiaires sont mesurables sans trop grande difficulté : avons-nous amélioré le taux de retour des pensions alimentaires ? Si tel est l'objectif, l'indicateur est à la fois un output et un outcome intermédiaire.

C'est au fond l'accrochage clair de l'indicateur sur l'objectif poursuivi qui permet de mesurer.

— *Les outcomes finaux*

Il existe un autre niveau d'objectif qui correspond à ce qui a amélioré la société, l'économie ou la situation des citoyens. Ce niveau plus complexe ne peut se passer de l'évaluation.

Ces deux niveaux d'objectifs ne sont pas nécessairement identiques. Tous deux sont parfaitement légitimes et tous deux sont mesurables. En quelque sorte il y a les outcomes finaux (l'impact effectif) et les outcomes intermédiaires (des jalons vers la réussite des impacts souhaités, c'est-à-dire l'accomplissement des objectifs fixés au départ).

Les outcomes finaux supposent des évaluations parfois complexes car elles mettent en question la pertinence des objectifs alors que les outcomes intermédiaires ne le font pas.

Par exemple, il existe en Australie une politique visant à renforcer les familles. Tout le monde souhaite renforcer les familles. L'évaluation peut s'opérer à deux niveaux : une au cours de la budgétisation, en vue de déterminer si les différents programmes et politiques mis en œuvre par les ministères contribuent ou non à renforcer les familles. Voici une première mesure. La Direction du Budget ne se contente pas de demander aux agences si elles ont augmenté les tarifs de la garde d'enfants ou si elles ont pris toutes les mesures possibles dans ce domaine, elle demande aussi aux agences quels éléments de leurs actions ont apporté une contribution positive à cet objectif de renforcement des familles. Il ne s'agit donc pas seulement de mesurer des outputs mais aussi des outcomes intermédiaires. Ce qui est, et demeure tabou - car dans un système de Westminster les fonctionnaires n'ont pas légitimité à critiquer le politique - est le fait de savoir si une politique d'aide aux familles est hic et nunc une bonne chose pour l'Australie (outcome final).

Ensuite se pose l'autre question qui est de savoir si le fait de renforcer les familles profitera à la communauté d'Australie, aux Australiens, aux Australiennes ou à l'économie du pays. Ce n'est pas tout à fait la même question. Les deux niveaux d'interrogation sont nécessaires. Tous deux peuvent être mesurés si vous avez posé suffisamment de jalons pour parvenir pas à pas à cette mesure, et si vous prenez le temps de vous livrer à une analyse approfondie.

L'analyse approfondie et la mesure des outcomes ne sont pas nécessairement lourdes, longues et complexes. Elles peuvent être compliquées, mais pas pesantes. Il s'agit juste d'un compromis auquel chaque fonctionnaire doit parvenir dans sa propre vie professionnelle.

— *L'échelle croissante de la mesure à l'évaluation*

Si l'on reprend l'exemple précédent :

- La mesure du nombre d'actions décidées au moment du Budget pour aider les familles sera dotée d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs décidés dans le cadre des négociations budgétaires et sera saisie par les mêmes systèmes informatiques dans les ministères et au Budget (output) ;
- Le fait de savoir si ces actions ont ramené des femmes ou des enfants au foyer s'appuiera sur les données précédentes et des groupes d'analyse qualitative entre fonctionnaires et usagers (outcome intermédiaire) ;
- Savoir si la politique est bonne pour le pays est beaucoup plus difficile et devra s'appuyer sur des analyses économiques, la recherche d'effets pervers, une vision à moyen terme - donc des études d'experts plus longues et sophistiquées qui généralement sont mises en route en même temps que le lancement de la politique (outcome final).

De même qu'il n'y pas un seul niveau d'outcome, il n'y pas un seul niveau d'évaluation.

En Australie, également, tous les programmes du marché du travail ont été privatisés et les prestataires de services privés sont actuellement payés sur la base d'un seul indicateur : celui des chômeurs ayant trouvé un emploi supérieur à treize semaines. Ceci n'est pas un output - le gouvernement ne demande pas au ministère de l'Emploi ou au prestataire de service privé combien de sessions de formation ils ont dispensés ou de quelles contributions ils ont bénéficié pour les chômeurs. Dans certains cas, les chômeurs peuvent avoir besoin d'une formation. Dans d'autres, de compétences linguistiques. Ceux-ci sont des outputs. Par contre, le nouveau système paie sur la base de l'atteinte des outcomes intermédiaires, c'est-à-dire l'occupation d'un emploi, et ne se préoccupe pas de la façon d'y arriver ce qui est le propre du prestataire. Certes le contrôle ne disparaît pas entièrement : une autorité de régulation avec des antennes régionales "suit" le marché du travail et élabore des standards de qualité des

différentes formes d'action des prestataires publics ou privés. Des groupes d'usagers font remonter au niveau central les problèmes de terrain.

Treize semaines d'emploi ne signifient pas que cette personne aura un emploi à vie. Mais c'est une indication jugée suffisamment solide, suite à des études et à la concertation avec les partenaires sociaux, d'un emploi stable. L'important est que les prestataires sont jugés sur des résultats et non sur la provision de formations, d'actions de conseil, de nombre de clients reçus etc.

Aucune mesure n'est utile sans démarche évaluative

Analyser la *cohérence des objectifs* et des résultats revient souvent à entrer dans des considérations causales - la fameuse question des liens de cause à effet.

Toute mesure, même la plus simple, demande à être interprétée.

Mais, dans ce cas, les professionnels et les parties prenantes pourront eux-mêmes être riches d'enseignements à ce propos. Parfois, il faut effectuer des recherches compliquées, parfois il suffit d'écouter. Une question crue se pose, par exemple, pour la Police qui est de savoir si le fait de renforcer la présence des forces et des effectifs dans la rue est synonyme d'efficacité. La France a deux études en cours. L'une est une étude comparative vraiment sérieuse (et la même étude fut conduite aux Etats-Unis) qui met en évidence que mettre davantage de forces de police dans les rues n'est certainement pas efficace en matière de criminalité, mais que cette présence rassure les citoyens. Cette étude, de façon moins scientifique, aurait aussi pu, en cas de nécessité, aboutir au même résultat en réunissant autour d'une table toutes les parties prenantes de la politique publique de la police, en l'occurrence la police, le grand public, les juges, les travailleurs sociaux, pour analyser ce qui se passait dans un certain nombre d'endroits et déterminer si la présence rapprochée de la police apportait quelque chose. Ce n'est pas une démarche totalement scientifique, ni une approche totalement pure, mais cette *construction sociale d'une vision collective est meilleure que* de se contenter de compter le nombre d'articles que l'on produit, le nombre de réunions *auxquelles se rendent* les fonctionnaires ou le nombre de quoi que ce soit d'autre que ceux-ci fassent, *même si* cela est aussi nécessaire.

Il y eut une discussion à propos de la santé mentale en Nouvelle-Zélande, car certains pays connaissent en la matière une situation très compliquée à mesurer. Un indicateur consiste à mesurer le nombre total de psychiatres par rapport à la population. Sans vouloir paraître négatif, pense-t-on réellement que le nombre de psychiatres soit le signe d'une amélioration de la santé dans la population ? Qu'il n'y en ait pas assez n'est guère mieux. Par ailleurs, une absence de psychiatres ne prouve rien non plus. L'indicateur n'est pas nécessairement mauvais mais à une seule condition, qu'il y ait évaluation - c'est-à-dire appréciation et jugement - et que cette appréciation et ce jugement puissent se fonder sur *des études objectives et des débats sociaux* (avec les partenaires les plus impliqués de la société civile).

Dans ce cas, doubler les outputs d'outcomes paraît de bon sens, c'est-à-dire, par exemple, prendre un indicateur tel que : combien de personnes se sont rendues à l'hôpital en dernier recours alors même qu'elles n'ont pas consulté de généraliste au préalable ? Parfois, la logique réside dans les outputs, parfois, dans les outcomes, mais ce mythe du "trop difficile à mesurer" est peut-être quelque chose qui devrait s'évanouir avec le temps.

La culture de la performance est décisive

Les enjeux de la mesure sont ceux du type de fonction publique que l'on recherche

La question des outputs et des outcomes n'est pas une question technique sauf pour les comptables, car les outputs bien définis sont plus faciles à comptabiliser.

Il s'agit essentiellement d'un problème de culture de la performance, c'est-à-dire du choix entre :

- La culture de l'alignement (*compliance*) : les fonctionnaires font-ils ce qu'ils font parce qu'ils y sont obligés (le thème de l'alignement en Nouvelle Zélande qui veut dire que les fonctionnaires doivent être non seulement loyaux mais engagés) et doivent rendre des comptes ?
- La culture de la responsabilité : les fonctionnaires font-ils ce qu'ils font parce que des incitations les y poussent, c'est-à-dire soit :
 1. des objectifs clairs,
 2. des systèmes de management équitables,
 3. et des récompenses en cas de succès,
 4. des sanctions en cas de non-performance
 5. une capacité d'innover et pas seulement d'obéir ?

Pourquoi cette vivacité de l'enjeu ? Aujourd'hui, le Service Public change et il n'est pas sûr qu'il survive dans son état actuel. Pourtant demeure cette vision wébérienne d'un Service Public hautement intégré, neutre, universel, doté d'une série de paliers hiérarchiques contrôlant et rendant effectives la neutralité et l'universalité.

Que se passe-t-il à l'inverse de cette image ?

- Un service public mis en œuvre par une constellation de différents prestataires de services allant du prestataire totalement public au prestataire privé, en passant par le semi-public et l'associatif (c'est aussi le cas en France). Ceci n'est pas une prise de position normative mais un fait qui existait déjà lorsque M. Chenot, vice-président du Conseil d'Etat, écrivait après-guerre son ouvrage sur l'Etat existentiel (1950). Ce qui est nouveau est la montée du problème de la responsabilité. Plus il y a de

partenariats, plus le besoin paraît se faire sentir de savoir qui est "patron dans la barque", même si les décisions sont très concertées.

- Les relations entre fonctionnaires et ministres ont totalement changé, en ce sens que les ministres demandent de ne pas être cantonnés dans la politique, mais veulent intervenir dans la gestion et l'organisation des ministères et les décisions de nomination à des échelons, y compris intermédiaires. Ceci est un grand choc surtout dans les pays anglo-saxons où, traditionnellement, les Ministres étaient en retrait de leurs ministères : comment assurer l'autonomie et la continuité de la fonction publique tout en la rendant plus sensible aux priorités des gouvernements ? Cette question agite tous les pays et l'inflation des cabinets en est un signe.

Dans un monde en tel mouvement, l'inquiétude ne peut que monter et mettre en cause les comportements.

Le directeur qui craint que ses fonctionnaires ou sous-traitants ne travaillent pas assez, ou correctement, ou qu'ils ne produisent pas ce que veut le gouvernement mettra en place des définitions d'outputs très précises et des règles d'accountability draconiennes (qui est responsable de quoi ?).

Le directeur qui pense disposer d'une organisation très performante et dévouée, qui connaît ses objectifs, sa cible, l'axera sur les outcomes et se reposera sur le sens professionnel, le partage des objectifs et la compétence technique de ses agents.

En d'autres termes, dans cet univers de confusion et de diversité qui ne peut que croître, les directeurs et ministres doivent choisir ou doser entre le contrôle et la conformité par les outputs, et l'innovation et le risque par les outcomes. Cela suppose un diagnostic de l'état de l'administration, de sa culture, de son degré de maturité et de la gradation des étapes du changement..

L'expérience montre que les outputs prévalent dans des systèmes de gouvernance où il y a méfiance et *peu d'outils d'auto-contrôle* *rodés* (assurance qualité, audit interne, systèmes informatiques intégrés) et que les outcomes sont plutôt la règle du jeu dans des systèmes plus mûrs où les Ministres font confiance, les remontées d'information sont bonnes, où il n'existe guère de doute sur le fait que les services sont effectivement délivrés, où la corruption est faible et le dévouement des fonctionnaires élevé.

*Ni les outputs seuls, ni les outcomes seuls peuvent répondre
à une bonne mesure des performances*

Tout miser sur les outcomes, comme l'a fait en partie la culture australienne dans le passé, présente certains inconvénients. Je me suis rendue à des réunions où les fonctionnaires n'arrêtaient pas de parler d'objectifs, et n'en arrivaient jamais à parler

des stratégies concrètes pour y parvenir. Ils mimiquaient les ministres, débattant du sens de la vie mais non des stratégies de mise en œuvre.

Le résultat en fut en Australie que durant dix années de rapports annuels produits par les ministères, de 1984 à 1994, il n'y avait aucune indication sur des résultats tangibles, sur ce qui avait réussi ou non, mais des débats sur la pertinence des priorités (qui plus est ministérielles). Tout concentrer sur les outcomes n'est pas nécessairement la solution idéale.

Pas plus que ne l'est le fait de tout concentrer sur les outputs, au risque de tomber dans le fonctionnaire robot à la Coluche faisant ce qu'on lui dit, mais ni plus ni moins, et surtout pas mieux. Bien sûr, vous obtiendrez ce que vous avez demandé, mais le danger est que vous n'obtiendrez que cela. Il existe un vieux proverbe que j'aimerais citer : "Si vous vous contentez de poser des questions, vous n'obtiendrez que des réponses". Cela résume un peu les outputs. Si vous ne mesurez que des outputs, vous n'obtiendrez jamais des fonctionnaires ayant à cœur d'atteindre des outcomes, c'est-à-dire, au fond, le bien-être de la société de l'économie et des citoyens.

Il ne s'agit pas seulement d'un problème administratif, mais parfois d'un problème de nature humaine ou d'intérêts (non machiavéliens) des acteurs. En Australie, les prestations sociales sont maintenant versées par le biais d'une agence commune à trois ministères - sécurité sociale, emploi, et santé et service humains. Il y avait un comité directeur composé de tous les ministères en cause dont certains perdaient 90% de leurs effectifs transférés à cet organisme. Tout le monde était très content au début - décentralisons, déléguons. Mais ensuite, les ministères "mères" se mirent à dire qu'il y avait peut-être un problème et voulurent inclure dans le contrat de service avec l'agence des éléments de procédure, par exemple, sur la manière dont il faudrait évaluer les chômeurs et établir leurs droits. Les ministères en question affirmaient qu'ils avaient étudié le problème pendant près de dix ans et qu'ils savaient maintenant comment faire et oscillaient entre la crainte qu'une masse importante de savoir-faire soit perdue et que le nouvel organisme ne dépense des sommes folles à réinventer des procédures connues ou - pis - adoptent celles dont l'expérience avait montré qu'elles étaient un échec. Ce comportement relève de la nature humaine. Tout processus de décentralisation entraîne le risque que la mémoire ne se perde et que des erreurs ne se commettent.

La Direction du Budget a alors joué son rôle d'empêcheur de tourner en rond en disant que si les ministères faisaient une telle chose - c'est-à-dire prescrire de façon obligatoire des procédures - l'organisme prestataire de services n'essaierait jamais d'améliorer la procédure, ni de développer de nouvelles idées. Il ne chercherait pas à innover puisque les ministères n'auraient cessé de lui dire exactement quoi faire et comment faire. Un des avantages à ne viser que les outcomes est qu'il faut, à un certain stade, passer la main, se faire confiance et coopérer (tout en se gardant bien sûr des garde-fous : ici, par exemple, les ministères peuvent choisir de se tourner vers d'autres prestataires que l'agence s'ils estiment qu'elle fait un mauvais travail). Il s'agit d'une procédure de gestion des risques. Vous devez laisser faire et mesurer vos risques. Si vous ne passez pas la main, la décentralisation n'a pas lieu d'être.

La performance et le blâme

La culture de la performance est paradoxale car elle n'entraîne pas que la mesure mais la transparence. Qui veut être transparent ? La plupart des fonctionnaires savent comment faire leur travail, ils sont très consciencieux et très dévoués. Pourquoi, donc, ne rendent-ils pas compte des outputs et des outcomes ? En Australie, le ministère des Finances évalue la qualité des rapports. Une sorte de crise survient tous les deux ans, où le ministère déplore à chaque rapport la médiocrité du retour d'information sur les performances. Pourquoi cette médiocrité ? Là est toute la question. Souvent, la médiocrité tient à une simple raison : les fonctionnaires ont peur. Pourquoi dire la vérité si vous êtes dans une culture du blâme ? A un certain stade, il devient impératif d'instaurer une sorte de contrat de confiance consistant à récompenser davantage ceux qui ont le courage de parler des problèmes que ceux qui les cachent. A l'instar du système japonais. Christopher Pollitt appelle cela la différence entre une culture de "juges ou acteurs". Ce point est très important.

La question des outputs et des outcomes apparaît donc essentiellement au vu de l'expérience comme une question de transparence et d'éthique, et non de technique. Au plan technique, vous mettez dix bons professionnels dans une salle et ils vous imagineront vos outputs et vos outcomes en moins d'une demi-journée s'ils connaissent leur travail. Mais ce qu'ils n'imagineront pas, ce sont les règles de l'équité:

- qui aura accès aux mesures ? - qui les interprétera ?
- y aura-t-il droit de réponse ?
- cherchera-t-on à comprendre ou blâmer ?

Les liens mécaniques et automatiques entre performance et sanction ou incitation et entre performance et budget ne peuvent donc exister car ils incitent à tricher .

La Police française en 1984 était exemplaire en matière d'outputs. Le ministre de l'époque était lui-même fonctionnaire. Il disait qu'avant de faire quoi que ce soit ou de se rendre au ministère des Finances pour demander un budget, il était important de voir ce qui se passait réellement au sein de la Police, sur le terrain. Il a passé six mois à se déplacer dans nombre de postes de police français pour voir dans quel état ils se trouvaient. Le fait est que la situation n'était pas confortable - il y avait des rats, pas d'accueil, un matériel obsolète.

La Police était très intelligente et les fonctionnaires avaient tous des objectifs chiffrés et des indicateurs de résultats. Leur mode de fonctionnement était assez transparent. Ils avaient un taux à atteindre de nombre d'arrestations, de solution de différentes infractions et des objectifs parfaits. Le détournement des outputs était simple. Tout le monde arrivait au poste entre 8 et 10 heures. Le poste atteignait ces objectifs, les renvoyait au bureau d'administration centrale aussi vite que possible, et puis démarrait le "vrai travail" sur le terrain. Le rôle d'un bon fonctionnaire était de parvenir à ce que le personnel ait répondu aux exigences du ministère de l'Intérieur aussi rapidement que possible pour satisfaire les statistiques. Puis les policiers faisaient ce qu'ils

pensaient être leurs missions. Peut-être se trompaient-ils sur ce qu'était leur réel travail, mais à raison ou à tort, le fait de considérer ces impératifs de reporting et de gestion comme une vie parallèle à la profession et à la mission réelle est une situation malsaine.

Ces aspects de la culture de la performance sont importants. Ils sont la force des *outcomes* - il est nécessaire de mettre en adéquation ce que font les fonctionnaires et ce qu'ils pensent être une politique et un programme efficaces.

Si vous ne convainquez pas les fonctionnaires d'encadrement que votre système de gestion et de mesure les aidera à avoir de meilleurs programmes, de meilleures politiques et de meilleurs résultats pour les citoyens, vous n'intéresserez pas vos ministres ou votre personnel à la mesure.

Vous n'intéresserez pas non plus le grand public, qui est souvent confronté aux *outcomes*, mais n'a jamais été confronté à aucun des *outputs* qui y ont conduit. Le citoyen rencontre dans la vie de tous les jours des *outcomes* mais rarement des *outputs*. Il s'intéresse à sa santé par exemple, voire à celle des autres, mais rarement au nombre de minutes écrites par l'administration de la santé au ministre.

Le bon équilibre entre outputs et outcomes

Il n'existe pas de modèle unique

Le service public a différents types de *programmes*. Une solution est de déterminer des critères qui permettent de trouver le dosage le plus approprié entre les *outputs* et les *outcomes*.

Le premier critère pourrait être la mesure de la discrédance entre l'output et l'outcome. Par exemple, le ministère de l'Équipement est chargé de réaliser des routes. Si la politique du ministère consiste à avoir autant de routes que possible en France - car les routes apportent des voix électorales, en l'occurrence - les *outputs* et les *outcomes* ne font qu'un. Il n'y a a priori aucun problème. Plus le ministère construit de routes, et plus il met en œuvre la politique du gouvernement.

Dans d'autres cas, comme dans celui de la Police ou de la Santé par certains aspects, la distance entre *output* et *outcome* peut être énorme. Le nombre de visites chez le médecin peut aider la santé ou, au contraire, accroître la dépendance.

Dans le cas des routes, une étude d'évaluation aurait été nécessaire tous les deux ou trois ans peut-être. Lorsque l'écart entre *outputs* et *outcomes* est grand, il peut s'avérer utile et nécessaire de recourir à un processus d'évaluation permanent. La première chose à faire est de mesurer la distance entre les *outputs* et les *outcomes*.

Le second critère peut être le niveau de concurrence ou la multiplicité des intervenants. Ce critère est rarement abordé et il a pourtant son importance. Dans un

domaine de prestation de services soumis à une concurrence assez rude et réelle, et qui bénéficie d'un bon retour d'information par le biais de différents groupes de pression ou les représentants de consommateurs, il est possible de se concentrer sur les outcomes et entreprendre des études d'évaluation à un rythme plus lent, car il existe des indicateurs assez clairs et des remontées d'information par les prestataires, les mouvements consuméristes, des plaintes individuelles assez continues.

Si, en revanche, la situation est celle de ce que les sociologues appellent des "services coproduits", comme la Police (qui a besoin de l'assistance de la population), caractérisés par un très faible niveau de concurrence ou un marché très oligopolistique, une alliance forte entre les prestataires et les usagers, il faudra suivre, observer - et cette fois ne penser ni en termes d'outputs ou d'outcomes - si les usagers coproducteurs ne se plaignent pas, mais s'assurer qu'il n'existe pas d'effets d'exclusion ou d'effets pervers de détournement des objectifs (par rapport à des usagers non coproducteurs par exemple).

Le troisième critère important réside dans les compétences et les connaissances. Il faut être pragmatique. Les ministères devront fixer des indicateurs à un niveau qui permette aux fonctionnaires de les comprendre et de les exploiter. Il vaut mieux faire simple et utile que d'avoir un système d'indicateurs qui résume l'entière complexité du réel mais que personne ne maîtrise.

Mesure des performances et budgétisation

Quel lien entre la mesure des performances et la budgétisation ?

Dans le passé, un des problèmes liés aux outputs n'a peut-être pas été tant ces objectifs eux-mêmes que le système d'achat (Nouvelle-Zélande). En matière de santé par exemple, vous pouvez soit déléguer une certaine quantité d'argent en liaison avec des indicateurs de résultat, soit passer un contrat avec les *hôpitaux exigeant un taux d'occupation des lits*. La nuance paraît subtile mais elle ne l'est pas. Si le financement est mécaniquement lié aux résultats, il ne sera possible ni de faire plus, ni de faire moins, quelles que soient les innovations technologiques ou l'ingéniosité des agents. C'est ainsi que l'on a vu des hôpitaux s'arrêter en Nouvelle-Zélande au mois de juin car, dû à un mélange de bonne santé et de solutions innovantes trouvées par le personnel, le nombre d'outputs à atteindre avait été atteint, ce qui voulait, entre autres, dire que les agents avaient rempli leur contrat et donc leur prime de performance et que, de plus, l'argent manquait car il avait été prévu de produire x outputs et pas plus.

Par contre, s'il n'existe pas de lien mécanique, les hôpitaux disposeront d'un budget global et plafonné et s'engageront à atteindre les outputs et outcomes négociés. S'ils font des économies et de la productivité, ils en conserveront les gains.

Les deux systèmes ne sont pas exactement identiques car, dans le second, vous n'établissez pas de lien budgétaire direct entre une quantité et un prix. Il est important

de songer aux différences des conséquences des systèmes de financement. Si vous achetez, par exemple, sur la base du nombre de lits occupés, cela signifie que l'hôpital n'a pas d'incitation à sous-traiter quoi que ce soit. Si vous achetez sur la base d'un budget, peut-être l'hôpital aura-t-il intérêt à acheter aussi chez d'autres fournisseurs comme les centres de soins.

Il est donc toujours impératif de connaître les effets pervers du système de budgétisation avec lequel vous travaillez.

Faut-il abandonner l'analyse des processus ?

Pour en savoir plus sur les outputs et les outcomes, il est nécessaire de connaître davantage les processus. Il est souvent dit dans les commentaires officiels des managers anglo-saxons 'I want to hear about outcomes, I don't care about the process' (je ne veux entendre parler que des résultats et non comment vous y êtes arrivés).

Pourtant le fait est que les organismes qui ont du mal à définir leurs résultats et à poser les jalons pour y parvenir sont des *organismes qui connaissent très mal les questions* de mise en œuvre. Si vous savez ce qui se passe *sur le terrain*, si vous avez un retour d'information sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, il est plus facile de fixer vos objectifs, plus facile de définir vos facteurs de succès. Si vous avez un bon rapport entre politique et mise en œuvre, une mise en réseau des fonctionnaires et un bon flux d'informations, il devient alors plus facile de poser les jalons de l'action qui mèneront à tel résultat. N'oubliez donc pas l'aspect "mise en œuvre". Aaron Wildavsky l'a si bien dit : "nous rêvons tous des outcomes, mais nous vivons dans les processus".

— Les outputs et outcomes sont liés à des acteurs publics

Prenons un exemple : mes objectifs et les moyens par lesquels j'entends y parvenir ne sont pas les vôtres.

De même ceux d'un médecin et d'un malade. Pour le médecin, le rétablissement de la santé sera l'outcome premier et la qualité de l'accueil et du rapport au malade sera moins prioritaire, alors que pour le patient, face à la machine de l'hôpital, la façon dont il est traité *sera sa première attente, son premier output*. Certes, *il veut être soigné mais aussi traité dignement*. L'output ou l'outcome des uns n'est donc pas nécessairement celui des autres. Ce qui veut dire qu'il n'y a pas de mesure sans analyse de la logique des acteurs.

Voilà une chose qui est parfois oubliée dans la mesure des performances. On ne peut mesurer les valeurs les plus sensibles de la société où il est très difficile de parvenir à un consensus. Si vous mettez les différentes parties prenantes d'une politique dans une salle, elles auront une compréhension différente de ce que sont les objectifs à

atteindre. Cette subjectivité n'est pas insurmontable, il est possible de travailler avec, mais cela suppose des moyens de résolution de problèmes pour déterminer ce qui peut devenir zone de consensus et ce qui ne le sera pas

Au fond le développement de la mesure dépend avant tout d'une éthique claire de la part de chacun des acteurs : une tentative de clarification des objectifs par les ministres ou une délégation confiante aux fonctionnaires ; une volonté des fonctionnaires de proposer et de ne pas tout attendre du haut ; une démarche affichée des corps de contrôle de ne pas rechercher le blâme mais l'amélioration ; une opinion publique tolérante aux erreurs et difficultés.