

LE POINT DE VUE DE MAYA BACACHE-BEAUVALLET

Le péril de payer les fonctionnaires à la performance

Classer les lycées suivant leur résultat au baccalauréat ou le taux de violence au sein du lycée, noter les hôpitaux suivant le taux de maladie nosocomiale, ces pratiques se répandent. L'Etat doit justifier auprès des contribuables de la bonne utilisation des ressources fiscales. Le secteur privé propose un outil pour moderniser un secteur public perçu comme à la traîne : la prime à la performance. L'efficacité supposée de cet outil réside dans sa capacité à inciter les fonctionnaires à fournir l'effort optimal, là où un salaire fixe aurait les inconvénients de rémunérer également le bon et le mauvais travail. Est-ce bien le cas ? Les effets pervers des incitations dans le secteur privé sont bien connus des chercheurs en gestion et des managers eux-mêmes. A ces difficultés se rajoutent des effets pervers propres au secteur public.

Un premier argument, le « multitâche », a été mis en évidence en 1991 par deux chercheurs, Bengt Holmstrom et Paul Milgrom. Quand un employé alloue son temps de travail entre plusieurs tâches, il arbitre entre leurs coûts et avantages relatifs. Favoriser l'une d'elle décourage l'employé de faire les autres. Multiplier les indicateurs n'est alors pas la bonne démarche. Certaines tâches ne sont pas mesurables, d'autres sont difficiles à formuler et risquent donc d'être négligées. L'exemple de la justice aux Etats-Unis est parlant. En 1987, une commission chargée de construire des indicateurs de performance du système judiciaire a défini 75 indicateurs. Ingérable, le système s'est réduit dans les faits à l'indicateur le plus simple, la durée moyenne du procès. Cette durée a baissé avec le suivi de cet indicateur, mais au prix d'une hausse des coûts privés supportés par les plaignants. Les avocats ont en effet augmenté leurs honoraires pour assumer l'augmentation des cadences. Rappelons que, dans le cadre de la LOLF, 63 indicateurs mesurent la performance de la mission justice en 2006...

Ensuite, les primes à la performance contreviennent à un fon-

dement du service public : le traitement égalitaire des usagers. L'intuition est simple. Le citoyen est un usager du service public, non un client. Ce qui signifie que le citoyen ne peut pas simplement acheter un bien ou un service fini. Il coproduit le service public avec le fonctionnaire. Le plaignant et le magistrat participent à la production de la justice. Le malade et le médecin contribuent à maintenir la santé. Juger la performance du fonctionnaire, c'est donc juger d'un même mouvement celle des usagers en général, mais aussi de chaque usager particulier. Les enseignants le savent bien, eux qui ne peuvent affirmer si un « bon résultat » vient de leur travail ou de celui des élèves. La distinction n'est pas opératoire, il s'agit bien d'une coproduction, d'un travail en commun où la

productivité de l'un dépend de celle de l'autre. Les juges le savent aussi, car la facilité à juger une affaire dépend de la collaboration des avocats, des plaignants ou de la victime. Comme le rappelle une mission d'information de 28 membres du Sénat dans un rapport publié le 30 octobre dernier à propos de la police de proximité, « *il ne peut y avoir de sécurité sans la population* ».

Lorsque les services publics impliquent une telle coproduction, inciter à la performance suivant un indicateur, c'est inciter les fonctionnaires à différencier leur effort suivant l'usager qu'ils rencontrent. L'indicateur de performance du fonctionnaire dépend de l'usager particulier qu'il sert. Inciter à améliorer l'indicateur incite à un traitement inégalitaire.

Résumer la réforme de l'Etat à l'application simpliste des principes de bonne gestion du secteur concurrentiel revient à ignorer la spécificité et la qualité des services publics. Est-ce à dire qu'il faut se résoudre à ne rien faire ? La réforme de l'Etat nécessite une approche plus ambitieuse et plus globale que l'idée qu'il suffirait de motiver les agents à mieux travailler en rémunérant leurs résultats.

MAYA BACACHE-BEAUVALLET est directeur de recherche à l'Edhec.

Le service public est une coproduction : juger la performance du fonctionnaire, c'est juger celle de chaque usager.