

Non classifié

GOV/PGC(2006)10/ANN2



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

27-Oct-2006

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

**GOV/PGC(2006)10/ANN2
Non classifié**

**Projet OCDE de gestion de l'administration : données comparatives par pays
Mesure des résultats de l'administration pour la série « Regards sur l'administration »
Rapport technique 2 GOV OCDE**

Wouter Van Dooren (Université de Louvain), Jana Malinska (OCDE), Nick Manning (OCDE), Miekatrien Sterck (Université de Louvain), Dirk-Jan Kraan (OCDE), Geert Bouckaert (Université de Louvain)

Communiquer les commentaires à :
Nick Manning (nick.manning@oecd.org)
Dirk-Jan Kraan (dirk-jan.kraan@oecd.org); Jana Malinska (jana.malinska@oecd.org)

JT03216706

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

Projet OCDE de Gestion de l'administration : données comparatives par pays
Mesure des résultats de l'administration pour la série « Regards sur l'administration »
Rapport technique 2 GOV OCDE

Wouter Van Dooren (Université de Louvain), Jana Malinska (OCDE), Nick Manning (OCDE), Miekatrien Sterck (Université de Louvain), Dirk-Jan Kraan (OCDE), Geert Bouckaert (Université de Louvain)¹

¹ Le présent document a été préparé avec les conseils du groupe éditorial informel sur les résultats du secteur public et la coordination de Joe Grice, Bureau des statistiques nationales britanniques. Il s'appuie sur une étude commandée par l'OCDE à l'Institut de la gestion publique de Louvain qui examine l'utilisation des mesures des résultats de l'administration dans un certain nombre de pays (Australie, Pays-Bas et Royaume-Uni) et de secteurs (organismes d'audit public au plus haut niveau, sécurité sociale, affaires étrangères et établissements pour personnes âgées) (Van Dooren, Sterck et al., 2006). Il s'appuie également sur les conclusions du groupe de travail OCDE des hauts responsables du budget sur les « Expériences d'utilisation des informations sur la performance dans les processus budgétaire et de gestion » qui s'est réuni à Paris les 2 et 3 mai 2006. Nous tenons ici à remercier Irène Hors, Rolf Alter (OCDE GOV), Bob Kuhry (SCP, La Haye) et Ray Shostak (Trésor britannique), pour leurs commentaires très utiles.

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS	6
GLOSSAIRE	7
1. Résumé	9
1.1. Présentation générale.....	9
1.2. Un débat important	9
1.3. Domaines couverts par le présent rapport technique	10
2. Que sont les mesures de produits ?.....	12
2.1. Que couvrent les mesures de la production ?	12
2.2. Mesures de la production et mesures de la performance	14
2.3. Les mesures de la production sont de plus en plus utilisées	17
3. Comment ces mesures sont-elles utilisées ?	17
3.1. Principaux types de rapports.....	17
3.2. Planification et contrôle/responsabilisation	23
4. Comment les mesures de la production sont-elles élaborées ?.....	25
4.1. Transaction vs. fourniture de services	25
4.2. Mesures faciles vs. mesures difficiles.....	25
4.3. Biens et services individuels vs. collectifs.....	27
4.4. Simple vs. agrégé.....	28
5. Manipulation	28
Traduction des légendes : Donnés de production utilisées / mesures manipulées / production manipulée /	
1. Mesures manipulées / 2. Mesures et production manipulés / 3. Production manipulée / 4. Pas de manipulation.....	29
5.1. Perte de qualité de la production	29
5.2. Perte de qualité des données	30
6. Les leçons que l'on peut déjà tirer.....	31
6.1. Élaboration et utilisation des mesures de la production	31
6.2. Comment limiter au maximum les manipulations.....	36
7. Utilisation des mesures de production dans les comparaisons internationales.....	40
7.1. Valeur des données de production pouvant faire l'objet d'une comparaison internationale	40
7.2. Données de production comparables existantes	42
7.3. Domaines d'évolution prometteurs.....	43
8. Résumé des principales propositions.....	44
BIBLIOGRAPHIE.....	45

Tables

Tableau 1 : Principaux types d'indicateurs de performance.....	15
Tableau 2 : Evolution depuis 1998 de la mesure de la production de l'administration publique par le Bureau britannique des statistiques nationales	17
Tableau 3 : Utilisation des indicateurs de production (hors contrats pouvant être sanctionnés par les tribunaux).....	19
Tableau 4 : Utilisation des mesures de production	24
Tableau 5 : Classification économique / mesurabilité	27
Tableau 6 : Utilisations possibles des mesures de la production et contribution de ces mesures à la prise de décision	31
Tableau 7 : Relation entre l'élaboration des mesures de la production et leur utilisation	33
Tableau 8 : Catégories de produits - Nouvelle Zélande.....	34
Tableau 9: Le pour et le contre des méthodes et de l'utilisation des mesures de la production	37

Figures

Figure 1. Décomposition en étapes du processus de production dans le secteur public.....	16
Figure 2 : Facilité ou difficulté de mesure de la production	26
Figure 3 : Manipulation des mesures et des produits.....	29

Encadrés

Encadré 1 : Mesure de la production dans le secteur de la santé – discussion de la situation au R.-U.	13
Encadré 2 : Information du Parlement sur la production en Australie et au Royaume-Uni	20
Encadré 3: Indicateurs de production en volume dans les systèmes de comptabilité nationale	22

ABRÉVIATIONS

ANAO	Australian National Audit Office – Office australien d’audit national
COFOG	La classification des fonctions des administrations publiques (utilisée pour déterminer les objectifs socio-économiques des opérations courantes, des dépenses en capital et des achats d’actifs financiers par l’administration centrale et ses subdivisions) (Glossaire des termes statistiques de l’OCDE, 2004)
EVCI	Espérance de vie corrigée de l’incapacité
DWP	Ministère britannique du travail et des retraites
ECO	Département des affaires économiques de l’OCDE
ELS	Direction de l’emploi, du travail et des affaires sociales de l’OCDE
Eurostat	Bureau statistique des Communautés européennes
GOV	Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l’OCDE
NHS	Services de santé du Royaume-Uni
NZDF	Administration néo-zélandaise de la Défense
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves de l’OCDE
PSAs	Public Service Agreements
QALYs	Années de vie ajustées par la qualité (AVAQ)
SCN	Système de comptabilité nationale des Nations Unies
VFM	« Value For Money » - Efficience économique

GLOSSAIRE

Termes	Sens dans le document	Sens formel
Efficacité	Coût par unité de production.	En économie, l'efficacité a une signification légèrement différente. L'efficacité opérationnelle ou technique représente le quotient du ou des intrant(s) (pondéré(s)) par le produit, à un certain niveau de production, compte tenu de la combinaison des intrants (si le niveau de production n'est pas optimal, la productivité pourra ne pas atteindre le degré optimal, même si la production est efficace). En plus de l'efficacité opérationnelle ou technique, les économistes parlent d'efficacité attributive, qui (dans la production) se rapporte au quotient du ou des intrant(s) (pondéré(s)) par le produit à un certain niveau de production dans des conditions d'efficacité technique optimale. (Coelli, Rao et al.: 1999)
Résultat final	Les résultats reflètent dans une large mesure les conséquences attendues ou inattendues de l'action des administrations publiques, mais d'autres facteurs sont également impliqués.	C'est le résultat final désiré lorsque l'on livre un produit. Un produit peut avoir plusieurs résultats finaux. En sens inverse, plusieurs produits peuvent contribuer à un seul résultat final. (http://www.ssc.govt.nz/Glossary/) Voir également (OCDE, 2002).
Intrants financiers	Coût des intrants	Coûts aux prix courants des intrants sacrifiés pour fournir une production. (Atkinson, Freitas et al., 2005, p.19)
Produit financier de substitution	Valeur des produits ou groupes de produits mesurée sur la base des coûts des intrants	La valeur des produits non marchands peut être estimée de façon directe ou indirecte. Pour les administrations, la méthode conventionnelle est indirecte : il s'agit de la « méthode des intrants », qui consiste à mesurer la valeur du produit en additionnant les coûts des intrants utilisés pour sa production (SNA 1993 pp. 129)
Manipulation	Une réaction délibérée de manipulation des produits ou des données en réaction à une mesure d'évaluation	Il s'agit de « réponses subversives, par exemple, en atteignant l'objectif mais en n'en tirant pas les conséquences, ou en réalisant une moindre performance s'il n'y a pas d'objectif » (Bevan et Hood, 2005, p. 8)
Intrant (non financier)	Unités de main-d'œuvre, de capital, de biens et de services consommés pour la production de services	« Pour prendre comme exemple le service de santé, un intrant est défini comme le temps passé par le personnel médical et non médical, les médicaments, l'électricité et autres intrants achetés, ainsi que les capitaux représentés par le matériel et les bâtiments utilisés. » (Lequiller: 2005, p.4)
Résultat intermédiaire	C'est une conséquence de la production ou des activités de l'administration publique, qui contribue au résultat final. Le résultat intermédiaire convient mieux au secteur public que le résultat final. <i>Rangé dans la catégorie des produits dans « Regards sur l'administration »</i>	Un résultat intermédiaire est censé mener à un résultat final mais n'est pas à proprement parler le résultat final lui-même (http://www.ssc.govt.nz/Glossary/).
Produit (non financier)	Produit dérivé de la mesure directe du volume de produits et associé à des caractéristiques qualitatives.	Mesures qui résultent du « calcul de l'indicateur volumétrique du produit sur la base de mesures adéquatement pondérées de la production des différentes catégories de biens et services non marchands produits. » (Lequiller: 2005, p.4)

Mesure des coûts non financiers de la production	Mesures de la production par mesure directe du volume et de la qualité de la production et de caractéristiques de qualité associées.	Mesures résultant du « calcul d'un indicateur de volume de production à l'aide de mesures avec pondération appropriée de la production de diverses catégories de biens et services non marchands produits ». (Lequiller, 2005, p.4)
Performance	Ce terme est utilisé à des fins non analytiques pour exprimer le fait que les résultats atteints sont importants, comme la probité et la parcimonie dans l'utilisation des ressources	Le terme « performance » sert à indiquer l'existence d'une norme à l'observation de laquelle les responsables et les administrations doivent rendre compte – outre le respect des contraintes en matière de consommation d'intrants. ² Ce terme présente une difficulté : la norme à observer peut concerner n'importe quoi hormis les intrants et ce, qu'il s'agisse ou non de quelque chose que l'on peut classer dans les processus, les produits ou les résultats.
Productivité	Quotient des produits par les intrants, dans la mesure où existe une relation causale évidente.	Ce concept trouve son origine dans l'économie. Les économistes opèrent la distinction entre, d'une part, la productivité totale, à savoir la production totale divisée par le total des intrants (pondérés) et, d'autre part, la productivité marginale, à savoir le changement dans la production divisé par le changement dans le ou les intrant(s) (pondéré(s)) (Coelli et al: 1999).
Processus du secteur public	Structures, procédures et dispositifs ayant une large application dans le secteur public	Dispositifs hiérarchiques et institutionnels horizontaux du secteur public (Andersen, 2004).

² Par exemple, « la gestion axée sur la performance est une approche systématique de l'amélioration de la performance par un processus continu de fixation d'objectifs de performance stratégique, de mesure de la performance, de collecte, d'analyse, de vérification et de publication des données de performance, et d'utilisation de ces données pour impulser l'amélioration de la performance. » (Artley, Ellison *et al.*, 2001, p.3).

1. Résumé

1.1. Présentation générale

1. Le présent rapport technique a pour objet de contribuer à un débat constructif sur la mesure des activités de l'administration, au moment où la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE se prépare à la première publication d'une grande série bisannuelle intitulée « Regards sur l'administration » fin 2009.³ Ces travaux portent sur les mesures des résultats non financiers – ou sur les mesures ayant pour but de rendre directement compte du volume et de la qualité de la production des administrations publiques.⁴

2. Trois documents de travail seront publiés dans le cadre de la préparation au lancement de la nouvelle série « Regards sur l'administration » en 2009, le premier en novembre 2006. Chacun de ces documents présentera les meilleures données disponibles à ce moment-là, et fera une synthèse de ses utilisations et de ses limites.

3. Les variables de production ne devraient pas théoriquement figurer dans le document de travail de novembre 2006. Par contre, il est prévu d'inclure quelques variables de production essentielles dans le deuxième document de travail de novembre 2007. Ce décalage a pour objectif de permettre une discussion sur le cadre approprié de choix et de classement de ces variables de production. On inclura toutefois une série fondamentale de mesures des résultats financiers par procuration, afin d'aider au débat. Les dépenses seront classées par secteur fonctionnel (domaine de production), ce qui permettra de les répartir entre les biens essentiellement individuels et les biens essentiellement collectifs, et entre biens en nature et transferts financiers. On peut dire que ces mesures donnent une indication du degré de liberté que l'administration estime devoir accorder aux bénéficiaires quant à l'utilisation de l'argent provenant de ces dépenses publiques. Elles renseignent aussi sur les différents services possibles.

1.2. Un débat important

4. En dépit de nombreuses incertitudes au niveau des relations entre la production et les objectifs du secteur public, ou les résultats convenus, la mesure de la production est un facteur fondamental de toute compréhension empirique de la performance du secteur public. Toutefois, au niveau international, un grand débat se poursuit sur la manière de mesurer la production et d'utiliser ces mesures pour influencer sur le comportement des employés du secteur public, des administrations publiques et du secteur public en général :

³ Les autres rapports techniques sont les suivants :

Rapport technique 1: Comment l'activité des administrations publiques devrait-elle être mesurée dans « Regards sur l'administration » et pourquoi le devrait-elle ?

Rapport technique 3 : Questions à propos de la mesure des résultats dans « Regards sur l'administration »

⁴ Par opposition aux mesures des résultats financiers, qui proviennent d'une analyse des dépenses afférentes à une catégorie de produits ou à un domaine fonctionnel particuliers (voir *Glossaire*).

« Nous avons cherché à savoir si, vu les constatations de démoralisation des fonctionnaires, des conséquences perverses, des pressions injustifiées et d'allégations de tricherie que cela entraînait, il fallait abandonner le principe de mesure des performances. Fallait-il ne plus recourir à des objectifs et à des tableaux de performance afin de permettre aux personnes visées au premier chef par ces objectifs de travailler sans être contraintes par des directives centrales ?

Cette perspective n'est attrayante qu'en apparence. Elle est en fait irréaliste et elle n'est pas souhaitable. En effet, les vingt dernières années au cours desquelles on a mesuré la performance ont entraîné une plus grande responsabilisation et une plus grande transparence, et cela a de la valeur. On dispose désormais d'informations qui ne peuvent pas et ne doivent pas être éliminées. L'ouverture de l'administration publique exige que les citoyens puissent être informés sur la qualité des services qui leur sont fournis. Les fonctionnaires et leurs responsables doivent rendre compte si cela leur est demandé. Il s'agit de tirer parti de ces évolutions tout en atténuant toute conséquence négative ».

(Commission d'enquête sur l'administration publique, 2003, paras. 97-8)

5. En matière de mesure des résultats des administrations, on dispose de peu d'études et d'expériences provenant de pays autres que les pays anglo-saxons, si ce n'est des Pays-Bas où un certain nombre de travaux ont été réalisés sur le sujet. Cela constitue un obstacle important à une description équilibrée de l'évolution de ces mesures. Pour rectifier, si possible, le tableau quelque peu biaisé de la situation tel qu'il apparaît ainsi, le présent document s'appuie sur les commentaires des praticiens⁵, sur des études commandées aux auteurs (Van Dooren *et al.*, 2006) et sur les analyses d'expériences OCDE (OCDE, 2005b).

1.3. Domaines couverts par le présent rapport technique

6. Le présent document étudie la relation entre la mesure de la production et le principe de plus en plus couramment édicté (et mis en application) de performance. Il prend note du fait que la série d'études « Regards sur l'administration » a l'intention d'éviter de parler de « performance », et de classer les mesures de l'activité du secteur public en cinq catégories de variables : ressources, processus du secteur public, résultats, antécédents ou contraintes qui conditionnent l'efficacité et l'efficacités de l'administration publique.⁶ On note que, dans cette classification, la notion de mesure de la production présente des avantages sur la notion plus générale d'indicateur de performance. En effet, on peut en tirer des enseignements puisque les systèmes de comptabilité nationale (SCN) permettent de profiter d'une expérience importante en matière de mesures de la production et d'une analyse conceptuelle de ces mesures.

⁵ Les plus récents sont ceux du Groupe de travail des hauts responsables du budget qui se sont réunis sur le thème « Expériences d'utilisation des informations sur la performance dans les processus budgétaires et de gestion » à Paris les 2 et 3 mai 2006.

⁶ Il existe d'impressionnantes études théoriques sur les questions de classification les plus pointues. Schick met en exergue cette quasi-obsession pour des questions quelque peu abscondes : « L'une des bizarreries de ces études sur la performance, c'est la discussion à perte de vue sur ce qu'est un produit et ce qu'est un résultat ; de savoir si une mesure particulière constitue un résultat final ou un résultat intermédiaire ; de savoir si buts, objectifs et cibles sont des synonymes ou ont un sens différent » (Schick, 2005, p.9). Cette question ne peut manifestement pas être résolue d'une quelconque manière dans l'absolu et la preuve n'est pas apportée qu'une discussion approfondie sur ces subtilités donne des enseignements significatifs. (Boyle, 2005) présente l'un des points de vue les plus synthétiques et pragmatiques sur ces questions.

On se référera à GOV OCDE Rapport technique 1, Comment et pourquoi l'activité des administrations publiques devrait-elle être mesurée dans « Regards sur l'administration » ?

7. Le présent document dégage cinq types principaux de relations qui impliquent l'utilisation de mesures de production :

1. Individu - responsable
2. Service/administration – Ministre
3. Ministre dépensier – Ministre des finances
4. Ministre dépensier – Parlement
5. Administration – collectivité/grand public

8. Il est pris acte qu'au sein de chacune de ces relations, il existe un débat nourri quant à l'utilisation adéquate de ces mesures, leur intérêt et leurs défauts techniques, et quant au risque de « manipulation », c'est-à-dire, face à la mesure, une réaction délibérée de manipulation des produits ou des données).

9. Le présent document examine la manière dont les mesures de la production sont utilisées. Il constate qu'il existe une distinction majeure entre leur utilisation pour les décisions de planification et leur utilisation dans les décisions relevant de la responsabilisation des acteurs et du contrôle. Dans chaque cas, les mesures peuvent fournir un contexte aux décisions, afin de juger en toute connaissance de cause. Elles peuvent aussi constituer le seul élément de base direct conduisant à ces décisions. Le document conclut que les décisions en matière de planification stratégique sont généralement (mais pas inévitablement) assez peu liées aux mesures de la production, tandis que les décisions touchant au contrôle et à la responsabilisation sont plus facilement liées à ces mesures, bien que cela soit loin d'être automatique.

10. Au niveau de la conception des mesures de la production, la distinction fondamentale se situe entre la méthode qui prend en compte les transactions et celle qui porte sur les prestations de services. Ces méthodes correspondent, pour la première, à l'angle d'analyse classique de l'économie et, pour la seconde, à l'angle d'analyse classique de l'administration publique.

11. S'agissant de résultats difficiles à mesurer, le recours à des mesures indirectes et des jugements subjectifs est plus probablement nécessaire. La mesurabilité des résultats est liée à la nature des biens et services individuels et collectifs, sans toutefois y être identique.

12. Le présent document passe en revue ce que l'on sait sur la manipulation et se penche sur deux types de manipulation. L'un consiste en une manipulation de l'information publiée sur la production. Dans ce cas, les opérations sont inchangées mais la représentation de ces opérations au moyen des indicateurs est délibérément faussée, d'où une moindre qualité des données. L'autre cas de figure est la modification de la production elle-même, habituellement dans le sens d'une moindre qualité. Les deux situations peuvent aussi se trouver réunies en même temps.

13. Les études qui traitent le sujet permettent de tirer des leçons : dans les décisions de planification, il est techniquement et politiquement difficile de faire un lien étroit entre les mesures de la production et la planification – et les liens étroits incitent d'autant plus à la manipulation. Les liens peu étroits sont plus vraisemblables, mais alors les effets des mesures de la production peuvent être amoindris.

14. Pour les décisions en matière de responsabilisation et de contrôle, si le lien avec les mesures de la production est étroit, cela pousse fortement à l'application des décisions, mais les incitations à la manipulation que cela permet risquent de saper cet effet. Utilisées en liaison moins étroite en tant que base de discussions, les mesures de la production ont un moindre effet au niveau de l'application, mais les conséquences d'une manipulation peuvent être atténuées. L'approche sous l'angle des prestations de services convient mieux en tant que fondement des mesures de la production utilisées pour la responsabilisation et le contrôle, mais cela amène à poser la question de l'efficacité de la production.

15. Le présent document donne à penser que la nécessité d'atténuer autant que possible les effets de la manipulation n'est pas, de prime abord, un argument à l'encontre de l'élaboration et de l'utilisation des indicateurs de production, mais l'expérience montre de plus en plus la nécessité de limiter consciemment les possibilités de manipulation en apportant des améliorations techniques aux opérations de mesure (y compris par la triangulation des données) et par le soin apporté à leur utilisation (regroupement des mesures d'information sur la performance afin d'être en alerte face aux réponses biaisées). Cependant, outre ces méthodes techniques qui peuvent rehausser la qualité des mesures risquant d'être manipulées, il faut aussi examiner, et ceci est peut-être encore plus fondamental, la façon dont on utilise les indicateurs afin de diminuer les incitations à la manipulation en amont.

16. A notre avis, la mise en place et la gestion d'une base de séries de données internationales comparables portant sur les mesures de la production dans les principaux secteurs, peut contribuer à étalonner individuellement les pays, amenant ainsi à des sujets d'études ultérieures. Au niveau de l'OCDE dans son ensemble, cette base pourrait aider à l'élaboration de mesures de l'efficacité des secteurs et, par un suivi de l'évolution dans le temps, elle pourrait contribuer à faire apparaître les relations de cause à effet et à mieux faire comprendre les questions de capacité d'absorption.

17. Nous notons quelques domaines dans lesquels on pourrait utilement essayer de recueillir de nouvelles données. Nous concluons par un résumé des propositions relatives aux catégories dans lesquelles on pourrait classer les mesures de la production pour les besoins de la série « Regards sur l'administration ».

2. Que sont les mesures de produits ?

2.1. Que couvrent les mesures de la production ?

18. Dans la classification proposée pour « Regards sur l'administration », lorsque l'on parle de production, on se réfère à des mesures de volume, de qualité et de valeur des biens et services fournis par l'administration publique.⁷ (Atkinson *et al.*, 2005) donne des aperçus de l'évolution de la mesure de la production dans quatre secteurs : la santé, l'éducation, l'ordre public et la sécurité publique⁸, ainsi que la protection sociale⁹. La discussion des mesures de la production dans le secteur de la santé donne une bonne idée des questions que cela pose (voir Encadré 1).

19. Comme le montre l'Encadré 1, la qualité d'un produit se mesure en dernier ressort par sa contribution au résultat attendu.

⁷ Pour des raisons techniques, les SCN comptabilisent les améliorations de qualité dans les augmentations de volume.

⁸ Dans la classification COFOG, l'ordre et la sécurité publics se subdivisent en six sous-sections : services de police, services d'incendie, tribunaux, administration pénitentiaire, R-D concernant l'ordre et la sécurité publics, ordre et sécurité publics non classés ailleurs.

⁹ La protection sociale s'entend des fonctions de l'administration relatives aux prestations sociales en numéraire et en nature au bénéfice de catégories d'individus définies par la maladie, la vieillesse, les handicaps physiques, le chômage, l'exclusion sociale, etc.

Encadré 1 : Mesure de la production dans le secteur de la santé – discussion de la situation au Royaume-Uni

Évolution des méthodes de mesure de la production

Avant juillet 2004, la production du secteur de la santé était mesurée par l'évolution de 16 séries différentes d'activité que l'on pondérait ensuite des coûts. L'une de ces séries, qui recensait le nombre total de journées d'hospitalisation et de consultations de jour, représentait environ la moitié des dépenses. Une mesure de la production globale a été établie par pondération d'ensemble des séries, en fonction des montants dépensés dans chaque série. La méthode utilisée depuis juillet 2004 est fondée sur les pondérations de volume et de coût pour 1 200 « groupes de ressources de santé » (similaires aux groupes de diagnostics utilisés au niveau international) et à 400 autres groupes d'activité. Les coûts par activité vont d'un médicament prescrit sur ordonnance d'une valeur inférieure à 10 GBP, à une transplantation de moelle osseuse qui coûte 45 000 GBP.

La nouvelle méthode présente plusieurs avantages sur la méthode précédente : une plus grande portée, un niveau plus fin de détails, une meilleure pondération des coûts et une meilleure adéquation temporelle. Elle couvre un plus large éventail d'activités du National Health Service (NHS – services de santé), mais toujours pas la totalité – probablement les trois quarts environ de toutes les dépenses de santé du NHS en Angleterre sur 2002-03.

Les mesures de la production qu'utilise actuellement le système britannique de comptabilité nationale prennent les données relatives à l'Angleterre auxquelles elles appliquent les pondérations par dépenses au niveau du Royaume-Uni. Cela risque toutefois d'entraîner des inexactitudes étant donné que l'évolution des dépenses de santé en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord peut être différente de celle de l'Angleterre.

Critiques - autres changements proposés

Les méthodes actuelles ne prennent en compte que les activités concrètement réalisées. Dans l'idéal, les mesures de la production devraient prendre en compte la contribution de l'activité concernée à l'amélioration du bien-être individuel ou collectif, y compris tout changement au niveau du résultat que l'on peut attribuer aux intrants. Un simple comptage des activités ne mesure pas la qualité de la production, au niveau par exemple de l'amélioration qualitative de l'expérience d'un patient ou de l'efficacité clinique. On pourrait encore améliorer la mesure de la production en matière de soins de santé de base, en prenant en compte les différentes activités et les bénéfices qui en résultent pour les patients, ainsi que les évolutions dans la panoplie de services et leur qualité.

On peut adopter une méthode qui consiste à considérer l'ensemble du traitement d'une maladie plutôt que ses différents éléments. Il peut s'agir d'un certain nombre de consultations hospitalières extérieures, d'exams médicaux ou de séjours hospitaliers au cours desquels le patient peut être transféré d'un service spécialisé à un autre, et des soins de suivi post-hospitalier y compris les consultations auprès d'un médecin généraliste et les ordonnances de celui-ci. Pour le moment, chacune de ces activités est comptabilisée en tant qu'unité indépendante. Par conséquent, une évolution de la pratique médicale peut modifier le compte total des activités, sans pour autant entraîner une modification correspondante au niveau du résultat. Si l'on prenait l'ensemble d'un traitement médical en tant qu'unité de production, celle-ci risquerait moins d'être artificiellement faussée par des changements de pratique médicale ou hospitalière.

On peut mesurer la qualité des soins de santé par rapport aux objectifs suivants : sauver des vies et prolonger l'espérance de vie, prévenir la maladie et en diminuer les effets sur la qualité de vie, permettre un accès rapide aux soins, se référer au jugement qualitatif des patients. Les mesures de production doivent enregistrer l'évolution d'une année sur l'autre de ces critères qualitatifs des soins de santé administrés aux patients individuels, et que l'on peut attribuer au NHS. Cette question de l'attribution est importante – s'agissant par exemple d'un bras cassé, la totalité (ou la quasi-totalité) du résultat est attribuable au NHS. Par contre, s'agissant par exemple des soins de santé et des aides sociales en faveur des personnes âgées souffrant de handicaps physiques et ayant d'autres besoins médicaux complexes, d'autres facteurs sociaux entrent en jeu. De la même manière, on ne peut pas dire clairement dans quelle mesure l'amélioration des taux de survie du cancer est due à un diagnostic et un traitement précoces, à un traitement plus efficace, à un style de vie plus sain ou à une certaine aisance financière du patient.

Des études sont envisagées sur la mesure de l'évolution des résultats dans le secteur de la santé attribuable aux soins. Ces études pourraient servir de deux manières. Une première manière consiste à utiliser des pondérations fondées sur la valeur de l'amélioration de la santé amenée par chaque traitement, plutôt que sur le coût de ce traitement. Dans la seconde manière, on part des résultats pour définir les mesures en volume de soins de santé en termes de degré de réussite du traitement, ou bien encore on conjugue les deux.

Source : (Atkinson *et al.*, 2005, pp.103-124)

20. Il est clair que la production du secteur public est distincte du résultat que l'activité du secteur public est destinée à promouvoir, le premier étant possiblement soumis à toutes sortes de facteurs qui n'ont rien à voir avec le secteur public. Par exemple, alors que les services de santé sont destinés à améliorer le niveau de santé de la population, des facteurs tels que le régime alimentaire, l'exercice physique ou d'autres styles de vie, auront une incidence plus grande que le résultat fourni par le service de santé en lui-même. Ceci laisse poser la question de savoir comment traiter la production qui ne contribue pas au résultat souhaité. La position ferme adoptée par le rapport Atkinson est que bien que la production est l'accroissement de la richesse pour les individus dans l'ensemble ou pour la société collectivement, la production du secteur public est la contribution à ce changement de résultat qui peut être directement et sans équivoque attribué au secteur public. En d'autres mots, dans la logique que rapport Atkinson, la production qui ne participe pas au résultat n'a pas de valeur {Atkinson, 2005 #704}.

2.2. Mesures de la production et mesures de la performance

21. Comme de nombreux auteurs l'ont noté, la notion de performance est considérée comme fondamentale dans l'État moderne (Matheson, Weber *et al.*, 2006; Schick, 2005), ce qui a conduit à des réformes importantes de l'administration et à un déluge de déclarations managériales et politiques sur la mesure de la performance (Pollitt et Bouckaert, 2004). Cette évolution est fondée sur l'argument selon lequel, l'État étant responsable d'un éventail toujours plus vaste de services complexes et de réglementations, il doit quantifier ses engagements et mesurer son action en sorte que les citoyens, les chefs d'entreprise et les responsables politiques soient à même de prendre des décisions sensées quant à l'utilisation de services publics toujours plus complexes. Néanmoins, le mot « performance » dans ce contexte est utilisé de manières tellement différentes qu'il devient difficile de tirer des conclusions plus larges susceptibles de servir à déterminer comment mesurer cette performance et que faire des résultats. Ce problème se pose pour deux raisons principales. En premier lieu, le terme « performance » paraît de plus en plus être une expression de pure rhétorique pour dire qu'une méthode de gestion est nouvelle ou davantage ciblée, ce qui implique une rupture avec le passé et avec les modèles précédents de gestion qui n'étaient pas perçus comme étant « à la pointe ». En second lieu, les mesures de performance peuvent rendre compte de certains aspects des intrants (ressources), des processus, de la production et des résultats,

et donc permettre de calculer tout ratio entre ces données.¹⁰ Le Tableau 1 présente un certain nombre de ces mesures, mais pas la mesure des processus mis en œuvre par les services de l'administration pour accomplir leur travail. On peut en déduire que les mesures de performance peuvent et doivent inclure de nombreux aspects individuels et spécifiques au moment, au programme, au service public ou administratif et à la culture existante du secteur public, ce qui les rend impropres à toute comparaison plus large.

Tableau 1 : Principaux types d'indicateurs de performance¹¹

Indicateurs simples		
Indicateurs d'intrants	Qu'est-ce qui rentre dans le système? Quelles ressources utilise-t-on ?	
Indicateurs de production	Quels produits et services sont livrés ? Quelle est la qualité de ces produits et services ?	
Indicateurs de résultats intermédiaires	Quels sont les effets directs de la production ?	
Indicateurs de résultats finaux	Quels sont les résultats obtenus que l'on peut attribuer dans une grande mesure à la production ?	
Indicateurs de contexte	Quels sont les facteurs contextuels qui influencent la production ?	
Indicateurs de ratio		
Effizienz	Coût/Production	Ces mesures ne se justifient que s'il y a une relation de cause à effet évidente. ¹²
Productivité	Production/Intrant	
Efficacité	Production/Résultat (intermédiaire ou final)	
Efficacité par rapport au coût	Intrant/Résultat (intermédiaire ou final)	

22. Par rapport à cela, et comme l'indique la Figure 1, les documents de la série « Regards sur l'administration » éviteront le terme « performance » et classeront les mesures de l'activité du secteur public en six catégories de variables : revenus, intrants, processus du secteur public, production, résultats, antécédents ou contraintes qui placent l'efficacité et l'efficacité de l'administration dans son contexte.

¹⁰ La mesure de la performance est la représentation quantitative par la mesure de la qualité ou de la quantité d'intrant, de produit et/ou de résultat des organisations ou programmes dans leur contexte sociétal » (Sterck, Van Dooren et al., 2006, p. 5). Le Comptroller and Auditor General britannique (2001) montre qu'il existe un équilibre fluctuant entre ces catégories de mesures de performances au Royaume-Uni. Les engagements de service public sur la période 1999-2002 ciblaient les catégories selon les pourcentages suivants : intrants – 7 %, processus – 51 %, produits – 27 %, résultats – 15 %. Pour la période 2001-2004, cette répartition était la suivante : intrants – 5 %, processus – 14 %, produits – 13 %, résultats – 68 %.

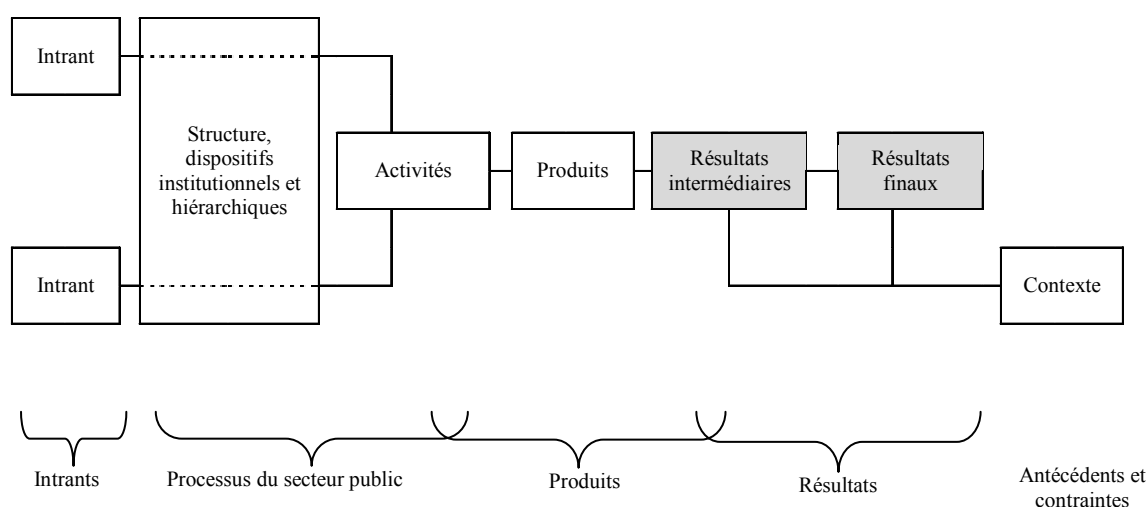
¹¹ Ces indicateurs ne s'occupent pas de la mesure des processus de travail des services de l'administration. Comme le montre le Cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor canadien, on peut procéder à diverses mesures de : (i) l'efficacité des mécanismes de promotion des valeurs du service public, (ii) la solidité de la gouvernance interne et du leadership; (iii) l'efficacité des dispositifs de formation du personnel, d'incitation à l'innovation et de changement de la gestion, (iv) la clarté du cadre et des capacités d'action de l'administration publique, (v) la gestion des risques, (vi) la gestion des ressources humaines, (vi) la gérance (y compris les biens d'équipement et l'infrastructure), (vii) et l'observation des pouvoirs et des délégations - voir <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/>.

¹² Supposons qu'un service de santé dépense de l'argent sur des interventions que la médecine considère comme inefficaces ou pire encore – par exemple la plupart des opérations des amygdales. Les niveaux de santé pourraient augmenter pour des raisons toutes autres, néanmoins nous ne voudrions pas en déduire que les dépenses sur ce type d'intervention se justifient économiquement, en vérité c'est plutôt l'inverse.

23. L'une quelconque d'entre elles peut servir de base pour une mesure de la performance. Ainsi que le fait remarquer le présent document (voir la section plus loin 4.2. Mesures faciles vs. Difficiles), lorsque la production est difficile à mesurer, ce sont plus probablement les résultats dont on se servira, quoique avec un très grande prudence en raison des problèmes d'attribution.¹³

24. Le classement a pour but de fournir des unités d'analyse similaires. Le fait de structurer les variables incluses dans « Regards sur l'administration » par une classification des processus de production ne veut pas dire pour autant que ce flux idéal qui va des intrants jusqu'aux résultats sera toujours observé en pratique. Dans de nombreuses situations, les problèmes d'attribution entre les étapes de la Figure 1 sont si importants que l'on ne peut pas déterminer de relation simple.

Figure 1 : Décomposition en étapes du processus de production dans le secteur public



Traduction des légendes :

Intrant / structure, dispositifs institutionnels et hiérarchiques / activités / produits / résultats intermédiaires / résultats finaux / contexte / intrants / processus du secteur public / produits / résultats / antécédents et contraintes

Source : inspiré de (Van Dooren *et al.*, 2006), (Hatry, 1999), (Boyne et Law, 2004), (Pollitt et Bouckaert, 2004) et (Algemene Rekenkamer, 2006)

25. Dans cette classification, les mesures de la production présentent deux avantages distincts sur la notion plus générique d'indicateur de performance si l'on veut tirer des enseignements de ces mesures. En premier lieu, on dispose d'expériences approfondies et d'une analyse conceptuelle des mesures de la production dans le contexte de systèmes de comptabilité nationale (SCN). Les débats sur les SCN sont centrés sur l'aspect économique de la production (nous discutons de ce point plus loin), mais ces débats donnent une analyse des implications de l'agrégation des données et des moyens possibles de maintenir la qualité des données, un degré d'analyse que ne permet aucune autre mesure de l'activité du secteur public.¹⁴ En second lieu, comme le montre clairement le Tableau 2, les mesures de la production font partie intégrante de toutes les mesures économiques, d'efficience, de productivité et d'efficacité par rapport

¹³ Voir Rapport technique GOV OCDE – Comment et pourquoi l'activité de l'administration publique devrait-elle être mesurée ? dans « Regards sur l'administration » - .

¹⁴ Au cours des 50 dernières années, la comptabilité nationale est devenue l'un des systèmes de mesure les plus institutionnalisés dans la société. Le concept remonte au 17^{ème} siècle, mais son développement institutionnel au niveau mondial ne date que d'après la Deuxième Guerre mondiale (Bos, 2003).

au coût. Les mesures de la production sont, en fait, la pierre angulaire de la plupart des indicateurs de performance.

26. Pour éviter d'avoir à faire des distinctions subtiles, les « Regards sur l'administration » distinguent les résultats finaux d'une part, de la production d'autre part. La raison en est simple : il est très difficile d'attribuer des résultats finaux aux activités du secteur public. En effet, cela met en jeu des facteurs contextuels, telles les conditions sociales, les traditions culturelles et les catastrophes naturelles, autant d'éléments qui échappent souvent largement à la maîtrise du gouvernement et de l'administration publique. Or, ces facteurs influent fortement sur la probabilité d'atteindre les résultats finaux.

27. Certains auteurs font référence aux résultats intermédiaires qu'ils définissent comme le résultat des activités du secteur public dont on attend qu'elles mènent à un but souhaité, mais ces résultats ne sont pas une fin en soi (Hatry: 1999).

2.3. Les mesures de la production sont de plus en plus utilisées

28. Les récentes enquêtes de l'OCDE confirment que les mesures de la production sont de plus en plus utilisées. Lorsque l'on a demandé en 2005 aux hauts responsables du budget des pays de l'OCDE les types de mesures de performance qu'ils ont mises au point en matière de procédure budgétaire, la moitié des personnes qui ont répondu ont indiqué qu'elles collectaient des données concernant à la fois la production et les résultats. Plus du tiers de ces personnes a indiqué collecter également les coûts unitaires de production en tant que mesure de performance. Dix pour cent environ ont déclaré ne collecter que des données sur la production (Curristine, 2005). On précisera qu'une même personne interrogée peut se trouver incluse dans plusieurs réponses.

29. Cela dit, il importe de remarquer que les mesures directes du volume de production de l'administration publique ne couvrent pas l'ensemble des activités de ladite administration. Au Royaume-Uni, un pays adepte des mesures directes de la production, les estimations directes portent sur environ les deux tiers de la consommation finale des administrations (Atkinson *et al.*, 2005, p.14). Dans d'autres pays de l'OCDE, les mesures de production couvrent probablement un pourcentage beaucoup plus faible de l'activité des administrations publiques. Cela s'explique par l'absence de consensus sur la possibilité technique de mesurer la production et (ce qui va de pair) par la résistance face à une trop grande importance accordée au rôle de prestataire de services des administrations publiques, au détriment d'activités plus difficiles à mesurer comme l'édiction de la réglementation, l'élaboration de l'action des pouvoirs publics, etc.

3. Comment ces mesures sont-elles utilisées ?

3.1. Principaux types de rapports

30. Il existe grosso modo cinq types principaux de rapports entre organismes ou personnes, qui impliquent le recours à des mesures de production. Le tableau 3 ci-dessous dresse la liste de ces rapports et des différents documents, accords et dispositions législatives dans lesquels ils apparaissent.

Tableau 2 : Évolution depuis 1998 de la mesure de la production de l'administration publique par le Bureau britannique des statistiques nationales

Fonction	% des dépenses de l'administration publique en 2000
Santé	30.3
Éducation	17.1
Administration de la sécurité sociale	2.7
Administration de la justice	3.0
Services anti-incendie	1.1
Services sociaux à la personne	7.4
Police	5.8
TOTAL	67.4

Source : (Atkinson *et al.*, 2005, tableau 2.1)

Tableau 3 : Utilisation des indicateurs de production (hors contrats pouvant être sanctionnés par les tribunaux)

Parties concernées	Ex ante	Ex post
1. Individu - responsable	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens d'embauche • Accords de performance 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluations de performance
2. Service/administration – Ministre dépensier	<ul style="list-style-type: none"> • Plan stratégique / Plan d'entreprise • Plan d'activité • Plan de performance du service • Accords au niveau du service 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuels • Contrôle de qualité et inspection
3. Ministre dépensier – Ministre des finances	<ul style="list-style-type: none"> • Estimations des lois de finance • Accords et engagements de service public 	<ul style="list-style-type: none"> • Comptes publics • Rapports sur la prestation des services publics¹⁵
4. Ministre dépensier – Parlement	<ul style="list-style-type: none"> • Estimations des lois de finance • Exposé des actions qui seront entreprises • Accords et engagements de service public 	<ul style="list-style-type: none"> • Comptes publics • Rapports sur la prestation des services publics
5. Administration – collectivité/ grand public	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure de la performance à l'initiative des citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure de la performance à l'initiative des citoyens • Classements, chartes des citoyens • Chiffres de production publiés dans les comptes nationaux (section 3)

31. Dans chaque type de rapport, les mesures de production peuvent contribuer à l'élaboration d'un plan¹⁶ ou peuvent servir dans le cadre de mesures relevant de la responsabilisation ou du contrôle.¹⁷ Dans

¹⁵ Dans les pays anglo-saxons notamment, l'accent est mis sur les engagements des administrations prestataires de services et des ministres responsables, envers le secteur public en général et le grand public. Au Royaume-Uni, ces engagements reçoivent le nom de « Public Service Agreements » - contrats de service public (voir : http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm). Avant publication officielle, ces contrats sont négociés avec le Trésor dans le cadre des examens de dépenses, en tenant compte des coûts. Les ministres dépensiers sont tenus de rendre compte. Pour cela, ils font une déclaration de responsabilité (qui fait partie du contrat de service public). Cette déclaration mentionne explicitement les ministres comme étant responsables de l'exécution du contrat de service public. En outre, les ministres doivent rendre compte dans le cadre des débats parlementaires portant sur l'exécution des engagements de service public. Lors de la négociation des budgets ministériels avec le Trésor, il est tenu compte des performances passées.

¹⁶ Le plan peut porter sur la nature des produits à livrer, les processus à observer, ou sur les modalités de renforcement des capacités.

¹⁷ Les fonctions du budget sont les suivantes : (1) assurer une discipline budgétaire globale (2) affecter les ressources conformément aux priorités du gouvernement (3) assurer une prestation efficace des services (4) et octroyer les autorisations de dépenses. Dans cette classification, les trois premières fonctions peuvent être regroupées sous l'appellation globale de planification, et la quatrième fonction peut être décrite sous les concepts de responsabilisation et de contrôle. En principe, on se sert également des mesures de production dans

le premier cas, il s'agit d'une discussion sur les politiques possibles ou d'une réflexion sur les mesures prises par le passé et pour lesquelles quelques facteurs ou de nombreux facteurs ne sont pas immédiatement évidents et ne sont pas inclus dans la mesure de production. En général, dans le second cas (responsabilisation et contrôle), il y a des sanctions ou des mesures incitatives. Par conséquent, s'il y a une trop grande marge de manoeuvre au niveau de l'interprétation, cela pose problème.

32. A chaque niveau, il existe un débat nourri quant aux utilisations appropriées des mesures, à leurs mérites et leurs défauts techniques, et quant au risque de « manipulation ».¹⁸ Nous abordons cette question plus loin, de façon détaillée.

Individu – responsable

33. Le nouveau concept de gestion publique d'un rapport mandant - mandataire quasi-contractuel entre l'employé et son responsable a fortement influencé les réformes récentes de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Les mesures de la performance des individus incluent une composante importante de mesure de la production des efforts individuels. Dans le débat quelque peu confus entre praticiens, on peut néanmoins relever des points saillants, dont la crainte des effets pervers des objectifs de performance et la trop grande place supposée accordée à ce qui est mesurable, par rapport aux valeurs classiques et à l'éthique, ce qui encourage de ce fait les manipulations à courte vue destinées à obtenir des avantages en termes de carrière personnelle. Par contre, en l'absence de telles mesures, on peut craindre que les fonctionnaires, privés de repères clairs quant à ce que l'on attend d'eux, n'axent inévitablement leurs prestations de services sur leurs propres intérêts.

34. Les attentes en matière de performance, dont la capacité des fonctionnaires à assurer une production déterminée en fonction des données passées, peuvent faire partie des entretiens d'embauche. On peut les considérer comme une discussion sur la contribution que l'on attend de l'individu. Toutefois, les évaluations de performance peuvent avoir recours à des mesures de production en liaison avec un système de sanctions et de récompenses.

Service/administration – Ministre dépensier

35. Au niveau du service ou de l'administration, les mesures de la production donnent des informations pour les divers plans, mais il est admis que ces plans doivent prendre en compte d'autres facteurs non mesurables ou imprévisibles. Divers types de contrats de service font appel à des mesures de production. Ils alimentent les débats relatifs à la planification et au budget. Ils font tous l'objet d'un rapport annuel sous une forme ou sous une autre, aux fins d'examen par les ministères et des destinataires plus larges. Si les objectifs de production indiqués dans les plans ne sont pas atteints, cela ne peut pas automatiquement donner lieu à des récompenses ou des sanctions budgétaires. En effet, si une performance médiocre doit à l'évidence attirer l'attention des responsables politiques et hiérarchiques, on ne peut pas très bien savoir si une dégradation de la performance de production limite en faveur d'un accroissement ou d'une diminution des allocations budgétaires.

les rapports entre personnes physiques et administration, et administrations infra nationales et centrales. Ces rapports peuvent prendre la forme de contrats ayant force obligatoire à l'égard des parties et dans le cadre desquels les engagements réciproques sont définis en termes de production. (Sutherland, Price *et al.*, 2005) font remarquer que la manipulation peut s'avérer un problème si les prises de décisions dans les rapports entre administrations publiques font appel aux mesures de la production.

¹⁸ On a utilement défini la manipulation comme étant « une réaction subversive qui consiste, par exemple, à atteindre l'objectif mais en n'en tirant pas les conséquences, ou à réaliser une moindre performance s'il n'y a pas d'objectif » (Bevan et Hood, 2005, p. 8). Ce point fait l'objet d'une discussion plus détaillée ci-après.

36. En général, les traditions des pays membres de l'OCDE diffèrent quant aux procédures de surveillance des administrations d'unités de travail. Le modèle scandinave penche fortement dans le sens d'une surveillance de ces administrations par des services situés dans les grands ministères. Le modèle anglo-saxon est davantage axé sur la surveillance par des organismes centraux dans les grands ministères (pour l'essentiel, les directions financières des ministères).

37. Dans une certaine mesure, les accords de production entre administrations et ministères opérationnels sont comparables à des contrats du secteur privé des services. Ces contrats sont toujours incomplets dans ce sens que les produits ne sont pas décrits intégralement au moment de l'accord initial, qu'ils laissent la possibilité au mandant d'intervenir pendant l'exécution du contrat et qu'ils décrivent les produits dans le cadre large des conditions fixées par le contrat initial (Williamson, 1975).

Ministre dépensier – Ministre des finances

38. Les mesures de la production sont le fondement de l'exercice annuel bilatéral de rectification ou de prolongement des estimations pluriannuelles. Les estimations de production contribuent aux discussions sur la planification. Dans le cadre de la comptabilité publique, ces estimations jouent un rôle de responsabilisation. Cependant, ici aussi, malgré l'accent mis actuellement sur la « performance » dans le processus budgétaire, les mesures de la production ne sont en pratique d'aucun ou de peu d'intérêt pour la fixation de récompenses ou de sanctions budgétaires automatiques. Dans ce cas, outre le problème conceptuel déjà mentionné, une telle fixation suppose que le ministère des Finances soit en position de force pour « punir » d'une manière ou d'une autre les ministères défaillants. Généralement, les gouvernements des pays de la zone OCDE n'accordent pas un tel degré d'autorité au ministère des Finances (Hallerberg et von Hagen, 1997; von Hagen, 1992). Habituellement, la seule chose qu'un ministère des Finances puisse sanctionner de façon réaliste, ce sont les conséquences budgétaires de modifications incompatibles avec le budget ou les enveloppes budgétaires pluriannuelles.

Ministre dépensier – Parlement

39. Ce rapport est essentiel dans la discussion des produits. En effet, les ministres font des prévisions pour leur ministère, en partie en termes de produits. À ce titre, ils peuvent engager leur responsabilité devant le Parlement (et devant la société civile, voir plus loin). Ces prévisions sont la base des lois de finance ou des lois budgétaires, des déclarations budgétaires et de tout accord de service public soumis au Parlement. En principe, le Parlement peut donc se baser sur les mesures de production pour mettre en oeuvre toute sanction qu'il souhaite appliquer. Toutefois, et nous anticipons ici sur une discussion du prochain chapitre de ce document, la non réalisation des objectifs de production susciterait un débat qui, bien que peu flatteur pour l'entité ou les personnes concernées, n'équivaudrait pas à une sanction automatique.

Encadré 2 : Information du Parlement sur la production en Australie et au Royaume-Uni

En **Australie**, la loi de Finances est structurée en fonction des résultats que le gouvernement veut atteindre pour chaque ministère. Cela implique que le Parlement alloue des ressources pour atteindre ces résultats. La loi de Finances énonce les résultats attendus de manière très générale.

Les présentations budgétaires par ministère donnent des détails et des explications supplémentaires sur le budget afin d'informer les parlementaires et le public de l'affectation des ressources en fonction des résultats attendus du secteur public. Ces présentations indiquent le prix, la qualité et la quantité des produits des administrations et les critères qui seront utilisés pour faire apparaître la contribution des produits des administrations et des opérations administrées aux résultats (Chan, Nizette *et al.*, 2002). Chaque présentation budgétaire est formulée par le ministère en cause, avec les administrations concernées.

Les administrations rendent compte, chaque année en septembre, de leurs activités et performances. Ce rapport annuel comporte les états financiers et un rapport de performance qui donne un aperçu des résultats obtenus par rapport aux objectifs indiqués dans la présentation budgétaire du ministère. Pour les états financiers, les coûts sont reliés aux résultats et aux produits. Les notes annexées aux états financiers incluent, par exemple, des renseignements sur le coût total par résultat et les recettes et dépenses par groupe de produit.

Au **Royaume-Uni**, les dépenses des administrations publiques sont normalement autorisées par le Parlement au titre d'une loi de Finances. Les projets de dépenses des administrations sont décomposés en une ou plusieurs « Demandes de ressources » structurées en fonction des objectifs d'ensemble du gouvernement.

Pour un certain nombre de services, des objectifs plus spécifiques sont fixés dans les accords de service public négociés entre le Trésor et le ministère dépensier. Ces accords déterminent les objectifs que les administrations doivent s'efforcer d'atteindre tout en observant les plafonds des enveloppes financières sur trois ans qui leur sont assignées (mais certains objectifs fixés par les accords de service public ont une durée supérieure aux trois ans qui sont l'horizon des examens des dépenses). Les budgets et les objectifs sont réexaminés au cours de l'examen des dépenses (habituellement tous les deux ans).

Les administrations donnent un compte-rendu de leurs activités et de leurs résultats dans un rapport généralement publié au printemps. Ce rapport donne au Parlement et au grand public une description de la manière dont l'administration concernée a dépensé les ressources qui lui ont été attribuées, et présente ses prévisions de dépenses futures. Il décrit également les différentes mesures et les différents programmes et, outre un compte-rendu de l'exécution des accords de service public, indique la répartition des dépenses dans ces programmes.

A la fin de l'automne, les administrations doivent publier un deuxième rapport sur leur progression vers les objectifs des accords de service public. Les rapports de performance de l'automne ont été institués en 2002 pour compléter les comptes-rendus sur la progression vers les objectifs des accords de service public qui figurent dans les rapports des administrations. Le rapport est publié à la fin de l'automne et souligne les progrès vers la réalisation des objectifs des accords de service public, suite aux rapports d'étape des administrations publiés en avril.

Au Royaume-Uni, les états financiers comportent aussi des informations non financières. Les coûts de fonctionnement nets sont rapprochés des objectifs des services administratifs figurant à l'annexe 5 : présentation des ressources par buts et objectifs. L'annexe 5 fait apparaître de manière transparente les coûts réels de réalisation des différents objectifs des services.

Administration – collectivité/ grand public

40. Les mesures de la production dans les rapports entre l'administration en général et le grand public, sont souvent associées au pointage des défaillances et à la désignation des « coupables ». On les associe aussi à la mise en place de « chartes du citoyen » et autres. Dans certains pays, tel le Royaume-Uni, la collecte des données et la publication de telles informations sont considérées comme relevant de l'administration. Dans d'autres pays, tels l'Allemagne et les Pays-Bas, ces informations sont essentiellement publiées par les organisations de consommateurs et les médias. Lorsque ces informations sont publiées par un marché concurrentiel, un fournisseur de ces informations peut très bien communiquer des résultats différents d'un autre, en raison de conceptions différentes de la qualité et de critères et de méthodes de mesure différents. Les mesures de la production des administrations publiques qui retiennent l'attention du grand public sont celles qui sont le plus proches de l'idée que les citoyens ou les clients ont droit à un certain niveau ou une certaine qualité de service.

41. En général, c'est une forme très indirecte de responsabilisation, étant donné qu'il n'y a pas de conséquence immédiate ou directe pour les administrations ou les programmes concernés et qu'il s'agit souvent de « pointer du doigt les défaillances ». La responsabilisation par la « désignation des défaillances » dans le cadre de la publication d'informations sur la production, est très courante et forte dans les pays anglo-saxons (Ammons, 2003; Dubnik, 1998). Les « classements », les « chartes du citoyen » et autres formes de publications annuelles sont des exemples de ce rôle joué par la responsabilisation (Gormley et Weimer, 1999).

42. Cependant, là où un marché s'est quasiment formé, comme par exemple dans le système éducatif britannique, les clients potentiels peuvent disposer d'informations sur la production de divers fournisseurs de services éducatifs. Dans la mesure où ces ressources suivent le client, ces informations peuvent déboucher sur une forme un peu plus directe de sanctions. Toutefois, quelles que soient les circonstances, cette forme de sanctions est comparable à celles des marchés du secteur privé : elle n'est jamais automatique. La sanction résultant du choix du consommateur dépend toujours de l'évaluation de l'information par le consommateur. Celui-ci peut maintenir sa confiance, malgré l'information défavorable qui lui a été communiquée sur la production du fournisseur. Les informations sur la production ne sont que l'un des facteurs parmi d'autres qui déterminent l'évaluation et la sanction. Même là où il n'existe pas de quasi-marché, si les médias attirent l'attention sur les administrations publiques défaillantes, les responsables politiques seront pressés de « faire quelque chose ». Les conséquences de second ordre, qui passent par les marchés ou les responsables politiques, peuvent même avoir des effets plus importants que les mécanismes plus directs de responsabilisation.¹⁹

43. Il existe d'autres manières de communiquer au grand public les informations sur la production. Le manuel d'Eurostat sur la mesure des prix et des volumes de production des administrations publiques (Eurostat, 2001) semble devoir accroître les mesures agrégées de la production des administrations publiques dont on peut disposer.²⁰

¹⁹ (Bird, Cox et al., 2005) font remarquer que ces indicateurs ont créé une nouvelle forme de responsabilisation politique. Si les indicateurs pour les services publics sont « habituellement conçus pour évaluer les effets des mesures des pouvoirs publics sur ces services, ou pour repérer les institutions publiques et les fonctionnaires qui enregistrent de bonnes performances ou des performances médiocres », ils ont aussi un autre rôle de « responsabilisation des ministres vis-à-vis du grand public dans leur pilotage des services publics » (Bird *et al.*, 2005, p. 1).

²⁰ La décision de la Commission Européenne en date du 17 décembre 2002 (2002/990) clarifie les principes régissant la mesure des prix et des volumes dans les services publics. Cette décision est intervenue dans le contexte d'une priorité accrue donnée à l'harmonisation des chiffres d'évolution du PIB à partir de 1997, et de l'absence de données comparables concernant les services non marchands qui contribuent de façon importante

Encadré 3: Indicateurs de production en volume dans les systèmes de comptabilité nationale

« En pratique, il existe deux méthodes possibles de compilation des estimations de volume des biens et services non marchands. La première, la « méthode de la production » est fondée sur le calcul d'un indicateur de volume de la production utilisant des mesures pondérées de manière appropriée de la production des différents types de biens et services non marchands. Ces mesures de production doivent pleinement refléter les évolutions quantitatives et qualitatives et tout changement dans la production attribuable à l'évolution du bénéfice marginal des services. La seconde, la « méthode des intrants », est utilisée pour les services auxquels on peut difficilement appliquer la « méthode de la production », étant donné qu'il n'existe pas de mesure quantitative satisfaisante de la production corrigée de la qualité ... [dans la « méthode des intrants », on calcule le volume de services publics comme équivalant aux dépenses en facteurs de production de ces services (essentiellement la main d'oeuvre, la formation de capital brut, la consommation intermédiaire) que l'on corrige de l'évolution des prix (c'est-à-dire des prix des facteurs de production).]

A titre d'exemple, l'indicateur, selon la méthode de la production, des services hospitaliers non marchands peut être fondé sur l'agrégation indexée du nombre de traitements (pondéré du coût) dont les patients ont bénéficié, retraitée de la qualité ...

On définit les services éducatifs comme étant la quantité d'enseignement dont les élèves ont bénéficié, retraitée de la qualité du service fournit, pour chaque type d'enseignement. Comme pour le secteur de la santé, on peut calculer un indicateur de production des services éducatifs non marchands. Pour ce faire, on utilise des indicateurs quantitatifs détaillés, pondérés des coûts et tenant compte des retraitements voulus en fonction de la qualité ».

(Lequiller, 2005, pp. 4-7)

44. Le Royaume-Uni est particulièrement à la pointe de l'évolution dans ce domaine, en grande partie grâce aux travaux de l'étude Atkinson Review (Atkinson *et al.*, 2005). Cette étude fait observer que la façon dont les administrations publiques mesurent la production non marchande peut entraîner des différences très importantes au niveau du taux de croissance de l'économie, mais qu'étant donné qu'il ne s'agit pas de transactions de marché, il est très difficile d'attribuer une valeur aux services fournis. L'étude conclut que, malgré les difficultés évidentes en matière de collecte et de traitement des données, les mesures doivent être améliorées afin de déterminer précisément les ressources utilisées par le secteur public, notamment en raison de la responsabilisation vis-à-vis du public qui suppose que l'on mesure les résultats obtenus par rapport aux dépenses consacrées aux services publics.

3.2. Planification et contrôle/responsabilisation

45. La distinction entre l'utilisation des mesures de production pour la planification et le contrôle, et leur utilisation pour la responsabilisation, est due à la nature différente des facteurs incitatifs en jeu (Van Dooren, 2005, 2006). La responsabilisation met l'accent sur la sanction, alors que la planification et l'amélioration des services tiennent plutôt de la « carotte ». Dans ces deux domaines, les mesures de la production ne sont que vaguement liées aux décisions.

au PIB. En bref, la décision 2002/990 de la Commission Européenne bannit à partir de 2006 l'utilisation d'indicateurs de production fondés avant tout sur la mesure des intrants. Eurostat examine actuellement les « stocks de prix et de volumes » des États membres de l'UE pour vérifier qu'ils sont conformes à la nouvelle démarche. (Cette modification de la base de calcul des produits est particulièrement bien expliquée dans (Lequiller, 2005).

46. Dans la planification, les mesures de la production et les prévisions qui s'ensuivent servent à mieux déterminer globalement dans quelle direction il faut aller et comment y aller. Ces mesures facilitent les décisions stratégiques mais conditionnent rarement ces décisions de façon mécanique. Cette utilisation prospective des mesures de production peut servir à améliorer les services, mais aussi l'action des pouvoirs publics de façon plus générale (Scheirer, 1994).

47. La planification des administrations publiques est en général faiblement liée aux mesures de la production et ce, pour deux raisons. En premier lieu, les prévisions des administrations doivent être bien davantage qu'un simple engagement de produire un certain volume de biens et services. En dernier ressort, l'administration est en effet concernée par les résultats et l'on ne peut pas prédire avec une certitude absolue les biens et services qu'elle doit fournir pour ce faire. Or, un engagement ferme sur les volumes prévisionnels de production serait très néfaste à toute souplesse nécessaire pour faire face aux évolutions de la situation. En second lieu, ce lien n'aurait guère de signification en termes financiers étant donné que, si les engagements de production n'étaient pas atteints, il serait difficile de déterminer si cela est dû à un problème d'efficacité (auquel cas les solutions logiques pourraient inclure une restructuration ou la fourniture du service par une autre administration, ou encore l'externalisation du service), ou à une sous-estimation des coûts.

48. De la même manière, en termes de contrôle et de responsabilisation, la réalisation des objectifs de production s'accompagne en pratique rarement de sanctions. Les mesures de la production peuvent servir à comparer les biens ou services livrés aux engagements pris, mais cela ne veut pas dire qu'une sous-performance révélée par les mesures de production entraîne automatiquement des sanctions dans le cadre de la responsabilisation. Dans ce cas, les mesures servent plutôt de base de discussion afin d'analyser les raisons pour lesquelles les objectifs n'ont pas été atteints, bien qu'une telle discussion puisse en elle-même constituer une sorte de sanction.²¹

49. Au Royaume-Uni, la Commission de l'administration publique de la Chambre des Communes analyse ces deux domaines d'application (planification par opposition à la responsabilisation) comme étant deux types différents, l'un exerçant une « forte pression » sur les acteurs concernés et l'autre une « faible pression » (Commission de l'administration publique, 2003). De l'avis de la Commission, ceux qui exercent une forte pression sont essentiellement des mesures et portent en premier lieu sur la responsabilisation. Les types à faible pression ont la planification pour objectif premier et sont caractérisés par une relation peu étroite entre les mesures et les décisions finales.

²¹ Cela correspond à la situation entre un fournisseur et un client dans le secteur privé. Ce qui déclenche l'abandon d'un fournisseur, c'est la perte de confiance du client et non pas un manquement précis à un contrat ou un accord de production.

Tableau 4 : Utilisation des mesures de production

Caractéristiques des mesures	Utilisation des mesures de production	
	Planification – enseignements	Contrôle - responsabilisation
Questions posées	Que pouvons-nous attendre ? Comment pouvons-nous faire mieux ?	Qu'est-ce qui doit être livré ? Y a-t-il eu livraison ?
Objectif	Formulation d'objectifs Affectation des ressources	Réalisation de l'objectif
Impact sur les acteurs	Faible pression	Forte pression

Source : (Van Dooren *et al.*, 2006)

4. Comment les mesures de la production sont-elles élaborées ?

4.1. Transaction vs. fourniture de services

50. La distinction technique la plus fondamentale se situe peut-être entre les mesures de la production qui rendent compte des transactions et celles qui rendent compte de la fourniture de services. Ces méthodes correspondent aux perspectives classiques de l'économie pour la première, et de l'administration publique pour la seconde.

51. Dans le domaine économique, on comptabilise la production lorsque la transaction est entièrement réalisée, c'est-à-dire quand la production est consommée. Cette méthode est utilisée dans de nombreuses mesures directes de la production des services publics, par exemple le nombre d'élèves dans les écoles, le nombre de prisonniers, de crimes, le nombre d'incendies combattus, etc. (Atkinson *et al.*, 2005) est une excellente discussion des utilisations et des limites de cette méthode. C'est la méthode proposée par le système des comptes nationaux.²²

52. La méthode de la fourniture de services (administration publique) considère que la production représente les produits ou services issus du processus de production, qu'ils aient été consommés ou non. Ce n'est pas le nombre d'élèves ou de prisonniers qui est pris en compte, mais le nombre d'heures d'enseignement ou le nombre de cellules de prison qui sont définis comme étant les produits. Cet angle d'approche est plus courant dans l'administration publique parce que les données qu'il prend en compte peuvent plus aisément servir à la responsabilisation des personnes ou des institutions. Les organisations qui fournissent des services n'ont souvent pas de prise sur le niveau de la consommation. Si la criminalité baisse, on ne peut pas raisonnablement, par exemple, rendre les prisons responsables du faible niveau de consommation de leurs services.

4.2. Mesures faciles vs. mesures difficiles


53. On a beaucoup tenté d'élaborer des typologies concernant la nature des produits et d'en tirer des conclusions pour leur mesure. Parmi les plus remarquables des contributions à ce débat riche, mais loin

²² (Eurostat, 2001) fait remarquer que « pour les biens et services individuels, il est en principe possible de définir la production, puisqu'il y a effectivement transfert de cette production entre le producteur et le ou les consommateur(s) ... Par exemple, dans le cas de l'éducation, la production est la quantité d'enseignement consommée par un élève. Pour les services hospitaliers, la production est la quantité de soins reçus par un patient. Pour les services culturels, la production est le nombre de pièces de théâtre jouées. Pour les services collectifs toutefois, il n'y a pas de transaction entre producteur et consommateur puisque ces services sont fournis simultanément à l'ensemble de la société. Il devient donc très difficile de définir la production et de dire, par exemple, ce qu'est l'unité de production pour la défense nationale ou la police » (paragraphe 3.1.2.1).

d'être concluant, on peut notamment citer les distinctions de (Hackman et Oldman, 1980) fondées sur le degré de routine qui entre dans le produit et le degré d'ambiguïté qu'il faut gérer. Dans les organisations qui accomplissent des tâches à haut degré d'ambiguïté avec peu de routine, telles les ambassades et les institutions, il est évident que la mesure de la production est plus difficile. Par contre, les organismes publics chargés du logement sont un exemple typique de secteur où l'ambiguïté est moindre et la routine plus importante dans leur tâche qui est de fournir des logements sociaux. (Wilson, 1989) propose une distinction entre quatre types d'organisations : celles qui produisent, celles qui établissent des procédures, celles qui assurent des services immatériels et celles qui sont destinées à faire face à une situation, en fonction du fait que leur production et leurs résultats peuvent être observés ou non.²³ La mesure de la production est plus facile dans les organisations de production et procédurales, et plus difficile dans les organisations assurant des services immatériels et celles qui font face à une situation. (Blankart, 1987) fait un lien entre les limites jusqu'où peut aller une privatisation et les caractéristiques des services concernés, dont les difficultés inhérentes à la mesure de la qualité de la production.

54. Pour résumer cette question, il est clair que certains produits sont moins susceptibles de mesure que d'autres, comme l'indique synthétiquement la Figure 2. Néanmoins, la discussion concernant les mesures faciles comparées aux mesures difficiles se doit de prendre en compte la question de l'importance financière et sociale de la production. Par exemple, mesurer la production des ambassades outre-mer fait parti des mesures difficiles. En même temps, cela n'est peut-être pas financièrement important ou le centre d'intérêt du débat politique/social. Il est donc raisonnable pour les gouvernements de ne pas consacrer un temps considérable à cette question-là. D'un autre côté, mesurer la production des services de santé de manière efficace n'est pas moins difficile, en fait probablement davantage encore. Néanmoins, cela est socialement et financièrement important et il faut donc faire les efforts nécessaires pour trouver des mesures significatives.

Figure 2 : Facilité ou difficulté de mesure de la production

Facile à mesurer		Difficile à mesurer
Faible ambiguïté Forte routine		Forte ambiguïté Faible routine
Tâches de production Opérations fondées sur des procédures		Services immatériels Tâches de gestion de situation

Source : élaboré à partir de Van Dooren *et al.*, (2006)

²³ Selon les termes de (Wilson, 1989), les fonctions peuvent relever de la production ou de la procédure (pour lesquelles on peut observer les actions des employés et dont les produits peuvent être constatés, dans le premier cas, ou ne peuvent pas être constatés, dans le second cas), de services immatériels (type de fonction où l'on peut observer les résultats, mais pas les produits, telles de nombreuses tâches accomplies par la police ou les travailleurs sociaux) ou de la gestion de situations (type de fonction où ni les résultats ni les produits ne peuvent être observés, comme par exemple dans les services diplomatiques). (Kuhry, Veldheer *et al.*, 2005), dans leur examen de la performance des municipalités, font une distinction similaire entre la fourniture de services, les tâches de supervision et l'élaboration de principes d'action ("uitvoering", "aansturing" en "beleidsontwikkeling"). Dans le premier cas, les mesures sont plutôt faciles et ce, d'autant plus qu'il s'agit généralement d'activités de consommation qui peuvent faire l'objet d'une analyse quantitative. On peut analyser les activités de supervision (par exemple, celles d'un ministère de l'éducation ou d'une municipalité vis-à-vis des écoles), en tant que chapeautant les activités supervisées. S'agissant de l'élaboration de principes d'action, la mesure de ce type d'activité est particulièrement difficile.

55. Au niveau de la mise en place des mesures, il s'ensuit que, s'agissant des produits difficiles à mesurer, les mesures indirectes, les jugements subjectifs et, avec prudence en raison des problèmes d'attribution, les résultats, sont plus probablement nécessaires. Cela n'exclut pas automatiquement toute tentative de mesure de la production, mais cela implique certainement d'observer une certaine prudence et de faire davantage d'expérimentation. Les méthodes approximatives sont souvent suffisantes pour les besoins de planification ou en tant que base de discussion pour l'évaluation de la responsabilisation. En général, il est souvent plus important de simplifier les indicateurs que d'inclure davantage d'aspects qualitatifs.

56. On peut pallier en partie aux difficultés de mesure en agrégeant les biens et les services. Les mesures de la production ont souvent pour objectif d'appréhender un ensemble de biens et services. Les soins en établissement, par exemple, englobent un ensemble complexe de services, dont la fourniture de repas, les infrastructures, les soins d'infirmierie et un soutien psychologique. La facilité apparente de mesure de la prestation globale peut occulter de grandes difficultés de mesure de certaines des composantes de cet ensemble.

4.3. Biens et services individuels vs. collectifs

57. La classification économique classique des services distingue entre les biens et services individuels d'une part, et collectifs d'autre part. La distinction entre biens individuels et biens collectifs est fondée sur le fait que la consommation d'une personne est ou n'est pas en concurrence avec celle d'une autre personne et que l'on peut ou non en exclure des tiers (Musgrave et Musgrave, 1984). Cette idée est souvent associée au postulat selon lequel le marché ou des situations de quasi-marché sont, en principe, en mesure de fournir des services individuels. La distinction entre ce qui est individuel et ce qui est collectif est liée à la mesurabilité, sans en être synonyme. Comme l'indique le Tableau 5, on peut trouver des exemples de biens publics collectifs difficilement mesurables et d'autres qui sont facilement mesurables. Les conseils en emploi, par exemple, ont des avantages au niveau individuel, mais sont incontestablement difficiles à mesurer en raison de leurs aspects qualitatifs cachés. De la même façon, peu de personnes diraient que la quantité est un critère très pertinent pour des conseils en matière de principes d'action.

Tableau 5 : Classification économique / mesurabilité

		Classification fonctionnelle	
		Collectif (biens publics)	Individuel (biens tutélaires ²⁴)
Mesurabilité	Faible	Défense nationale	Conseils en emploi
	Elevée	Construction de routes	Immatriculation de véhicules

Source : Van Dooren, *et al.*, 2006

58. Cette distinction n'est pas nécessairement synonyme de faible mesurabilité des produits dans un cas et de mesurabilité élevée dans un autre, mais elle est utilisée par Eurostat pour fixer la méthode appropriée de mesure de la production en prix et en volume. Pour les services collectifs, un point que nous abordons en détail dans la suite du présent document, Eurostat n'impose pas l'utilisation des méthodes par la mesure des produits. Les méthodes par la mesure des intrants restent acceptables.

²⁴ Stricto sensu, les biens tutélaires sont des biens que les pouvoirs publics considèrent comme bons pour la collectivité, que les individus souhaitent ou non les posséder pour eux-mêmes. Ce n'est donc pas tout à fait la même chose que les biens individuels.

4.4. *Simple vs. agrégé*

59. Les utilisateurs des mesures de production déterminent le niveau d'agrégation, ce qui soulève des questions de plus en plus complexes de pondération aux niveaux supérieurs à celui d'une administration ou d'un service. En matière de système de comptabilité nationale, les mesures des différents biens et services agrégés doivent être pondérées de leur importance économique, fixée d'après leur valeur (Lequiller, 2005; Système de comptabilité nationale : mesures des prix et des volumes, 1993).²⁵ (Atkinson *et al.*, 2005) présentent un résumé particulièrement utile des possibilités d'application de cette pondération nécessaire. Les auteurs notent que, dans l'idéal, les pondérations devraient découler de la valeur marginale (c'est-à-dire du montant qu'un consommateur sur le marché est prêt à payer pour l'unité supplémentaire de produit), mais qu'en pratique, on dispose rarement de ces valeurs et que l'on est davantage susceptible de disposer des coûts marginaux. Toutefois, comme (Atkinson *et al.*, 2005) le précisent, en pratique, les coûts moyens sont peut-être la seule information disponible. Par conséquent, malgré son imperfection, c'est cette information qu'il faut utiliser.

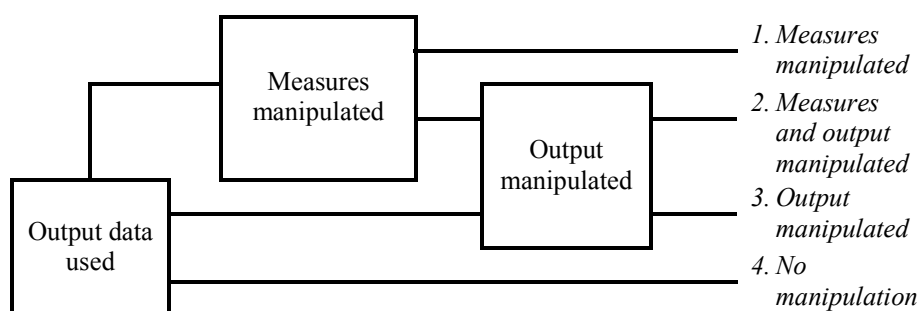
60. Il est évident que la mesurabilité des parties constitutives de l'agrégat peut être très différente de l'une à l'autre. Si les mesures de production doivent être utilisées à des fins de comparaison, il faut donc veiller à ce que les agrégats comparés ne soient pas très différents les uns des autres. Il peut s'avérer nécessaire de chercher des points communs aux agrégats de biens et services avant le stade de la consommation.

5. Manipulation

61. On entend par manipulation la réaction stratégique d'individus, d'organisations ou de pays face à l'utilisation de mesures. On peut distinguer deux types de réactions. L'un implique la manipulation des mesures qui sont choisies. Dans ce cas, les opérations mesurées ne sont pas modifiées, mais la représentation de ces opérations par les indicateurs est délibérément biaisée. Il s'ensuit une perte de qualité des données. L'autre type de réaction consiste à modifier la production elle-même, ce qui entraîne habituellement une perte de qualité de la production. On peut aussi trouver les deux types conjugués.

62. La manipulation est due généralement à des problèmes principaux/d'agents où le fournisseur de services se trouve avoir des intérêts/incitations qui diffèrent de ceux des utilisateurs de services. En principe, la solution consiste à aligner le plus près possible les intérêts et les incitations des producteurs avec ceux des utilisateurs. Cela signifie que le but ainsi que la structure d'incitation pour les fournisseurs doit être conçue convenablement.

²⁵ Cette discussion des méthodes d'agrégation montre, ici encore, l'intérêt de revenir à des concepts qui ont été largement débattus dans le contexte des systèmes de comptabilité nationale. L'ouvrage ("Système de comptabilité nationale : mesures des prix et des volumes : 1993) fournit un appui conceptuel utile : « l'agrégation des valeurs des différents biens et services est justifiée par le fait que, dans un système de marché, les prix relatifs des différents biens et services doivent refléter à la fois leur coût relatif de production et leur utilité relative pour les acquéreurs, que ces derniers aient l'intention de les utiliser pour la production ou pour la consommation. Les coûts et les utilités relatifs ont une influence sur la mesure dans laquelle vendeurs et acheteurs sont prêts à échanger des biens et des services sur les marchés." (XVI. B. 16.10)

Figure 3 : Manipulation des mesures et des produits

Traduction des légendes : Données de production utilisées / mesures manipulées / production manipulée / 1. Mesures manipulées / 2. Mesures et production manipulées / 3. Production manipulée / 4. Pas de manipulation

Source : élaboré à partir de Van Dooren *et al.*, 2006

5.1. Perte de qualité de la production

63. De nombreuses études empiriques montrent que la mesure peut avoir des effets négatifs. En effet, elle peut entraîner l'absence de prise en compte de dimensions non mesurées ou non mesurables relevant de la qualité de fourniture des services. À l'extrême, nombre de ces problèmes ont une similitude avec les difficultés rencontrées par l'ancienne Union Soviétique dans la gestion de son système de planification centralisée. Ainsi, (Heinrich, 1999), par exemple, fait observer que l'accent mis, dans un programme de formation professionnelle, sur la mesure du coût de la réinsertion d'un travailleur dans le monde du travail, a un effet négatif sur la qualité du service. Ce point avait déjà été décrit par (Berliner, 1956) à propos des objectifs de production en Union Soviétique. Dans ce pays, le recours à des quotas de production mensuels entraînait une « frénésie » de production en fin de mois. Les réparations et les opérations de maintenance étaient repoussées au mois suivant ce qui, de nouveau, provoquait une nouvelle « frénésie » en fin de mois.

64. (Bevan et Hood, 2005) font état de trois problèmes bien connus de manipulation :²⁶

1. **Les effets de cliquet**, par quoi on entend les conséquences qui découlent du fait que les responsables des ressources centrales fondent les objectifs de l'année suivante sur les performances de l'année en cours. Les responsables sont donc incités à réduire le plus possible les augmentations de production de l'année en cours, en sorte que les prévisions et les objectifs futurs soient fixés à un niveau modeste.²⁷
2. **Les effets de seuil** décrivent la tendance à centrer l'attention des administrations sur les produits proches du niveau de production demandé. Ainsi, les efforts sont concentrés sur les produits qui se situent juste en deçà du niveau de production requis, en délaissant les meilleurs produits (d'après le raisonnement selon lequel ces produits atteindront sans effort le niveau requis) et les produits dont les performances de production sont les plus mauvaises (d'après le raisonnement selon lequel l'importance de l'effort nécessaire est plus que compensée par le coût de l'amélioration indispensable pour atteindre le niveau minimum requis).

²⁶ Il existe d'abondantes études empiriques sur ce sujet. (Van Dooren, 2006) en fait une bonne récapitulation.

²⁷ (Behn et Kant, 1999; Grizzle, 2002) qualifient cette manipulation d'« écrémage » - on s'occupe des cas et des clients faciles à traiter, tandis que les cas plus difficiles sont redirigés. (Smith : 1995) constate aussi qu'un système de mesure excessivement rigide risque d'entraîner une paralysie de l'organisation, avec une crainte de l'expérimentation.

3. Le phénomène de **distorsion**, qui consiste à améliorer la production dans des domaines qui font l'objet de mesures, au détriment des domaines non mesurés de la performance.²⁸

65. Au niveau théorique, cela fait déjà quelque temps que l'on exprime des craintes de manipulation, mais l'existence avérée de telles pratiques semble avoir été une surprise pour les décideurs politiques. Un débat nourri a eu lieu au Royaume-Uni suite à la révélation politiquement sensible que les objectifs de temps d'attente hospitalière ont entraîné des annulations provoquant à leur tour des temps d'attente plus long pour obtenir des rendez-vous. (La Commission sur l'administration publique, 2003) conclut que dans de tels cas, et de manière perverse, le fait de mesurer aboutit à une diminution de la production au lieu d'une augmentation.²⁹

5.2. Perte de qualité des données

66. La manipulation peut se situer plus en amont, comme le note la Figure 3. La manipulation des mesures, intentionnelle ou non, prend des formes multiples. On peut artificiellement gonfler ou diminuer les mesures (Boucheron et Balai, 1991 ; Smith, 1995). De manière moins pernicieuse, les mesures peuvent donner une fausse idée de l'évolution des données si davantage de produits sont découverts que ceux que l'on supposait exister auparavant (Bouckaert et Balk, 1991). On peut citer par exemple le nombre de violations des droits de l'homme publié par Amnesty International. Une augmentation de ces violations peut être due à une dégradation réelle de la situation, mais elle peut être également due à l'augmentation du nombre d'observations de ces violations. Les systèmes de mesure peuvent être « pollués » (Bouckaert, 1995) par une interprétation différente des concepts et des définitions. À cet égard, l'ambiguïté du mot « performance » fait courir à ce concept un risque particulièrement grand.

67. Enfin, on peut manipuler les informations sur la performance en agrégeant ou en désagrégeant des données (Perrin, 1998; Winston, 1993). Une moindre performance peut être occultée par des indicateurs plus ou moins agrégés. On peut rassembler des indicateurs séparés pour en faire des indicateurs composites qui ont l'avantage de la simplicité. Une évaluation globale de la performance est utile pour les décideurs disposant de temps limité ou pour le grand public qui n'a qu'une vue limitée de certaines questions complexes. Néanmoins, en choisissant et en pondérant les mesures, les organisations qui s'en servent peuvent occulter des aspects problématiques de leur performance. Cela peut d'ailleurs jouer dans les deux sens. Une organisation peut chercher à obtenir davantage de détails jusqu'à ce que la performance soit satisfaisante.

68. Il n'y a pas encore de pratique établie dans les administrations publiques en matière d'audit des informations non financières, alors qu'il existe une longue tradition d'audit des informations financières. Nous en parlons plus loin.

²⁸ (Bouckaert et Balk, 1991) utilisent diverses métaphores médicales pour décrire ces questions. La manipulation peut être l'équivalent dans le secteur public de l'hypertrophie (une croissance de volume d'un organe due à l'augmentation de la taille des cellules de l'organe) : le fait de mesurer entraîne une augmentation du volume ou de la quantité d'un produit spécifique. Les auteurs parlent aussi d'hypertrophie lorsque des aspects qualitatifs non mesurables ou difficiles à mesurer sont minorés. (Bouckaert: 1995) parle de myopie dans les cas où l'on exclut les perspectives à long terme en se fixant sur les objectifs relevant de mesures à court terme. Il parle de vision centrale « en tunnel » lorsque les organisations ne prêtent attention qu'aux activités mesurées, dans le cadre d'objectifs organisationnels locaux, au détriment d'objectifs plus larges de l'administration (Bouckaert et Balk, 1991; Hood, 1974; Perrin, 1998).

²⁹ (Propper et Wilson, 2003) recensent de manière utile les incitations à la manipulation dans la santé et l'éducation au Royaume-Uni et aux États-Unis.

6. Les leçons que l'on peut déjà tirer

6.1. *Élaboration et utilisation des mesures de la production*

Utilisation des mesures de la production dans la prise de décisions

69. Comme nous l'avons noté auparavant, les mesures de la production contribuent à la prise de décisions de différentes manières, avec des risques de manipulation d'ampleurs différentes :

- **CONTRIBUTION ÉTROITE** : la mesure de la production mène directement à la décision. Les décisions sont principalement dictées par la mesure de la production. Les autres sources d'information jouent un rôle négligeable.
- **CONTRIBUTION PEU ÉTROITE** : la mesure de la production est l'une des sources d'information parmi d'autres. Elle doit être prise en compte avec d'autres mesures. On utilise d'autres sources d'information pour interpréter les mesures de la production. Les décisions sont notamment prises en fonction de la mesure de la production, mais aussi en fonction d'autres sources d'information, telles l'expérience, l'information qualitative, etc.

70. On peut élaborer ainsi une matrice des possibilités, selon le Tableau 6 :

Tableau 6 : Utilisations possibles des mesures de la production et contribution de ces mesures à la prise de décision

		Type de prise de décision	
		A. Planification	B. Responsabilisation et contrôle
Contribution des mesures de la production à la prise de décision	1. Étroite (les mesures de la production sont la principale contribution à la prise de décision)	A1. Contribution étroite des mesures de la production à la prise de décision <i>Utilisation des mesures de la production techniquement et politiquement difficile – risque de manipulation</i>	B1. Contribution étroite des mesures de la production à la responsabilisation et au contrôle <i>Fort effet des mesures de la production sur les décisions de responsabilisation et de contrôle, mais impact négatif des incitations à la manipulation</i>
	2. Peu étroite (les prises de décision sont fonction des mesures de la production, mais d'autres mesures sont également largement prises en compte)	A2. Contribution peu étroite des mesures de la production à la prise de décision <i>Utilisation très courante, mais l'effet des mesures de la production peut se trouver affaibli</i>	B2. Contribution peu étroite des mesures de la production à la responsabilisation et au contrôle <i>En tant que base de discussion, les mesures de la production ont moins d'effet concret, mais on peut limiter les risques de manipulation</i>

71. S'agissant de planification, les mesures de la production peuvent déterminer la décision, mais comme l'indique la rubrique A1 du tableau ci-dessus, ces mesures sont d'un type souvent difficile à utiliser. La budgétisation axée sur les performances cherche souvent à utiliser les mesures de la production, en partant de cette idée que les objectifs de production peuvent toujours permettre de guider l'affectation des ressources. En pratique, il est peu probable que cela réussisse et ce, pour plusieurs raisons. Comme nous l'avons déjà noté, de nombreux objectifs des administrations publiques ne peuvent pas être mesurés

en termes de produits (notamment dans les domaines de la politique étrangère, de la défense nationale, etc.). Cela pose aussi un problème politique si la présentation des estimations budgétaires en termes d'objectifs de production s'accompagne de la suppression des informations portant sur les intrants (salaires, formes diverses de consommation intermédiaire, etc.) comme cela a parfois été le cas. En Australie, des réformes budgétaires axées sur la performance ont été entreprises pour faciliter les débats parlementaires sur la prise en compte des produits, et même des résultats. Les administrations ont fourni des informations très vastes sur la production et les résultats, alors qu'elles n'ont fourni qu'une information limitée sur les intrants. Le Parlement australien a eu le sentiment de perdre un peu de contrôle sur l'exécutif (Van Dooren et Sterck, 2006).

72. De plus, lorsque les mesures de la production affectent directement les ressources réelles, cela incite d'autant plus à la manipulation. Les problèmes que posent les mesures de la production sur la base de transactions ont été reconnus par Charles Goodhart lorsqu'il a formulé sa « loi », suite à l'analyse qu'il avait faite des conséquences de la politique du gouvernement britannique dans les années 70, uniquement axée sur des objectifs de masse monétaire. Selon cette loi, « toute régularité observée tend à disparaître dès qu'elle est prise comme objectif de contrôle » (Goodhart, 1975).

73. Comme l'indique la rubrique A2 du tableau, il se peut que les mesures de la production contribuent très peu aux décisions de planification, ou même pas du tout. En général, c'est le cas dans tous les domaines où l'on ne dispose pas de bons indicateurs de la production (politique étrangère, défense nationale, changement des principes d'action dans tous les ministères, subventions culturelles, etc.) ou lorsque les indicateurs de production ne peuvent que partiellement décrire les objectifs. Dans ces domaines, les décisions prennent en compte des objectifs plus qualitatifs, les connaissances tacites et l'expérience. Dans des domaines qui ne tiennent qu'en partie compte de ces objectifs, connaissances et expériences, le risque est bien évidemment que les effets arithmétiques des évolutions de la production ne soient noyés dans une multitude d'autres considérations.

74. En matière de responsabilisation et de contrôle, comme le suggère la rubrique B1 du tableau, les mesures de la production peuvent en théorie contribuer étroitement aux décisions. Certaines applications sont théoriquement fondées sur cette logique, mais en pratique, d'autres considérations peuvent entrer en jeu si les résultats sont manifestement déraisonnables. En gestion des ressources humaines, le salaire lié à la performance consiste en le versement d'un bonus en fonction d'un objectif quantitatif souvent fondé sur la production. Pour les contrats de performance et les contrats de niveau de service, le prestataire des services est évalué en fonction de la réalisation ou non de la performance promise. Cependant, même si une contribution aussi étroite des mesures de la production aux décisions de responsabilisation et de contrôle est possible, elle comporte manifestement des risques. C'est ce qu'illustrent les classements tels que pratiqués au Royaume-Uni, où l'évaluation de la qualité du service résulte concrètement de la décision de citoyens à titre individuel, par exemple, de ne pas se faire soigner par tel ou tel hôpital ou de ne pas envoyer leurs enfants à telle ou telle école. Les mesures de la production sont donc les seules données prises en compte par l'évaluation de l'entité concernée. En conséquence, les organisations estiment souvent qu'elles sont traitées de manière injuste parce que l'évaluation ne tient pas compte d'autres sources d'information.

75. La rubrique B2 du tableau montre qu'il existe une relation peu étroite entre les mesures de la production et les décisions relevant du contrôle ou/et de la responsabilisation. Dans ce cas, les mesures ont un effet plus faible sur les décisions, mais on peut les utiliser comme base de discussion de la responsabilisation, discussion qui peut elle-même déboucher sur une décision concrète. Le risque est évidemment que la discussion sur la responsabilisation ne soit guère plus qu'un débat professionnel sans véritables incitations ou sanctions. Chez les promoteurs de l'étalonnage par comparaison, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Canada, c'est d'ailleurs le but explicite des mesures de la production auxquelles les décisions ne sont pas directement liées. Les mesures de la production servent à alimenter une discussion

volontairement générale sur les performances des organisations. Dans l'idéal, les organisations établissent en fin de processus des parcours à suivre pour améliorer les choses. Toutefois, ces applications peuvent être contraignantes et ont pour risque de vider les mesures de tout intérêt.

76. La mise en balance des avantages et des inconvénients dans les rubriques B1 et B2 du tableau montre qu'il faut soigneusement analyser si les risques de manipulation dus à la relation étroite entre les mesures de la production et les décisions en matière de responsabilisation font plus que compenser les avantages d'un fort effet sur les décisions. Il faut aussi prendre en compte le risque que les avantages de la diminution des manipulations soient moins importants que les pertes dues à l'effet très limité, au niveau des décisions, des mesures de la production utilisées comme base de discussion. Dans les situations où les mesures de la production ont des conséquences très sérieuses, la relation entre les mesures et les décisions est presque toujours étroite. Les chiffres sont plus difficiles à contester juridiquement que d'autres formes d'information, telles les descriptions qualitatives de performance inférieures à la norme.

Relations entre l'élaboration des mesures de la production et leur utilisation

77. De prime abord, l'élaboration des mesures de la production devrait avoir une certaine signification par rapport à l'utilisation prévue de ces données aux fins de planification ou aux fins de responsabilisation et de contrôle.

78. La méthode de mesure de la production fondée sur les transactions (consommation) peut donner une indication de la répartition de la production dans la société. Ces données, utilisées avec les données sociodémographiques qui indiquent les besoins, sont utiles pour la planification car elles peuvent permettre de savoir si la production est suffisante. L'inconvénient de la méthode fondée sur les transactions est que le nombre de transactions est souvent déterminé par des facteurs sur lesquels les pouvoirs publics et les administrations n'ont pas de prise, comme par exemple l'évolution sociodémographique. Par conséquent, une simple comparaison du nombre de transactions ne fera souvent que transcrire cette évolution sociodémographique et ne rend pas compte du fonctionnement des administrations publiques. L'intérêt pour la responsabilisation est donc plus limité. On ne peut pas tenir une administration qui verse des indemnités de chômage pour responsable du volume des indemnités payées, un élément qui dépend largement de facteurs économiques. Par contre, cette administration peut être tenue de rendre compte de ses capacités nécessaires à l'accueil des demandeurs d'emploi dans les périodes de pointe.

79. La méthode de mesure de la production fondée sur la fourniture de services a une plus grande valeur en matière de contrôle et de responsabilisation. En effet, il est relativement plus simple de responsabiliser l'entité qui produit. Néanmoins, cette méthode ne dit pas grand chose sur la perception de la valeur. Connaître le nombre de lits dans les hôpitaux n'est pas très utile pour la planification, à moins que l'on ne prenne en compte la consommation de ce service par les patients.

Tableau 7 : Relation entre l'élaboration des mesures de la production et leur utilisation

		Type de prise de décision	
		A. Planification	B. Responsabilisation et contrôle
Base d'élaboration des mesures de production ³⁰	1. Transaction (consommation)	A1. La planification se fait sur la base de la consommation <i>Utilisation possible des mesures de production en liaison avec les données démographiques</i>	B1. La consommation détermine les objectifs et les conséquences <i>Utilisation difficile des mesures de production – difficulté d'attribuer la responsabilité</i>
	2. Fourniture des services	A2. La planification se fait sur la base de la fourniture des services <i>Utilisation très limitée des mesures de production – pas de vérification de la pertinence des biens et services produits</i>	B2. La fourniture de services détermine les objectifs et les conséquences <i>Utilisation possible mais partielle des mesures de production, sauf si elle est conjuguée à une évaluation de l'efficacité de la production</i>

80. En résumé, les décisions en matière de planification doivent être prises en fonction principalement de la consommation probable de biens et services, ou du moins ces décisions peuvent bénéficier d'une telle démarche. Le secteur public ne doit pas produire des biens ou fournir des services qui ne sont pas voulus ou qui ne peuvent pas être utilisés. Cependant, étant donné que, dans le monde réel, de nombreuses variables interviennent entre la demande attendue et la consommation réelle, c'est pour la fourniture de services que la responsabilisation peut le mieux s'appliquer aux administrations publiques et aux personnes physiques en général.

81. On peut ainsi proposer des relations entre l'élaboration et l'utilisation des mesures de la production, telles qu'elles figurent au Tableau 7.

Réponse à la complexité

82. Comme cela a été noté plus haut, la mesurabilité intrinsèque de différents produits est variable, en raison de la distinction entre services individuels et services collectifs.

83. La méthode de classement des produits adoptée par la Nouvelle-Zélande consiste en un ensemble qui débute par les biens et services fortement axés sur le client (des biens individuels relativement faciles à mesurer). On trouve ensuite deux groupes (transactions et services professionnels/gestion) qui restent fortement axés sur le client mais qui présentent aussi des caractéristiques moins précisément spécifiques au client (des biens individuels plus difficiles à mesurer). Deux des trois groupes suivants (études et enquêtes, contrôles) concernent des produits des administrations publiques comportant des éléments fortement coercitifs. Il s'agit donc d'un mélange de produits centrés sur l'individu et le grand public (et donc à la fois de biens individuels et collectifs, certains faciles et d'autres difficiles à mesurer). On trouve ensuite les produits comportementaux qui, bien que de nature individuelle, sont particulièrement difficiles à mesurer. Les derniers groupes (services d'urgence et forces militaires d'intervention) concernent des biens intégralement collectifs pour lesquels il n'existe pas de client individuel. Ils sont particulièrement difficiles à mesurer car ils consistent en l'entretien de capacités dont l'utilisation ne peut être testée qu'en cas d'urgence.

³⁰ Pour les services faciles et difficiles à mesurer, et pour les services individuels et collectifs.

Tableau 8 : Catégories de produits - Nouvelle Zélande

Catégories de produits	Description
1. Accès sur le client	Ces produits ont des clients identifiables qui consomment volontairement un service dans leur intérêt. La principale mesure de la qualité est la satisfaction des attentes du client, généralement évaluée par une enquête indépendante solide. En général, l'enquête met l'accent sur les exigences du consommateur en termes d'adéquation à ses besoins, de délai de réponse et d'utilité. L'opinion du client est essentielle pour déterminer la qualité des produits de ce type. On peut citer comme exemple les prêts d'ouvrages par les bibliothèques.
2. Transactions	À la différence des produits du groupe 1, ces catégories de produits concernent le traitement à grande échelle de transactions identiques, par exemple l'examen des demandes d'indemnités de chômage. Le pourcentage d'erreurs, les délais de réponse, les coûts unitaires moyens et marginaux sont généralement les caractéristiques les plus importantes de la performance. Des personnes physiques, tels les contribuables ou les bénéficiaires des versements, sont affectées par ces transactions, mais ces personnes ne sont pas pour autant des clients qui paient ou qui peuvent choisir ou non d'utiliser le service. Dans ce groupe, on peut citer notamment les versements de prestations sociales et le traitement des déclarations fiscales de revenus.
3. Services professionnels/ gestion	Les produits de ces catégories englobent à la fois des services et des projets d'une certaine durée. Ils varient souvent en termes de quantité. La priorité va aux évaluations qualitatives par rapport aux critères établis, ce qui peut impliquer l'intervention d'un tiers procédant à l'évaluation en fonction des critères, mais nécessiter aussi la fourniture d'autres services professionnels pour contribuer à la preuve de la qualité, par exemple dans la recherche scientifique. Ce sont souvent des services centraux directement utilisés par les ministres. Les conseils en matière de lignes d'action sont la catégorie de produits la plus importante dans ce groupe.
4. Enquêtes	Ce sont des produits de biens tutélaires, où les considérations de risque, de respect de la procédure, de conformité juridique et de qualité de jugement sont les plus importantes. La capacité du mandant fournisseur des services à juger ses acteurs est souvent problématique. En effet, ce sont les citoyens, en tant que contrevenants ou victimes, plutôt que le ministre mandant, qui vivent la manière dont ces services sont fournis. Dans quelle mesure le mandant fournisseur devrait-il faire confiance à des mandataires spécialement choisis pour effectuer les services, et comment ce mandant fournisseur peut-il distinguer le succès de l'échec ? Il faut prendre en compte la diversité d'ampleur et de types d'enquêtes lorsque l'on précise les quantités et les coûts unitaires. Les enquêtes criminelles sont un exemple de service de ce groupe.
5. Comportementaux	Le client passe un contrat avec un service dans le but de changer les attitudes et les comportements individuels. Les changements de conscience et de comportement des individus sont d'une importance capitale pour la mesure. Les mesures de performance s'expriment par le succès dans la réalisation du niveau souhaité de changement individuel ou familial. Les conseils sont un exemple qui rentre dans cette catégorie.
6. Contrôle	Ces produits impliquent le recours à des pouvoirs coercitifs pour maintenir certains individus dans un environnement contrôlé et empêcher qu'ils ne s'en échappent, ou pour empêcher des individus de pénétrer sur un site ou une zone. Les mesures de performance s'expriment par le succès dans la réalisation du niveau souhaité de contrôle. Dans ce groupe de produits, on peut citer la gestion des prisons.
7. Services d'urgence	Ces produits consistent en la mise à disposition d'un niveau prévu de réponse à des situations d'urgence, fondé sur les niveaux moyens passés. Pour le mandant de ces services, il doit y avoir une capacité suffisante pour satisfaire les divers niveaux de risques prédéterminés, afin que l'on dispose d'une réponse suffisante pour réduire le plus possible les pertes, les dommages physiques ou corporels. Le mandant veut savoir quelle est la probabilité de succès en cas d'intervention des services d'urgence. Les mesures de performance doivent donner l'assurance au mandant que cette probabilité est forte.
8. Forces militaires d'intervention	Ces produits concernent la mise à disposition d'un niveau minimum de capacité militaire, entretenue afin de fournir au gouvernement la possibilité de répondre à des menaces à la souveraineté nationale ou aux intérêts de la Nouvelle Zélande. Dans le cadre des dotations budgétaires qui leur sont allouées, les forces opérationnelles de défense néo-zélandaises (NZDF) sont entretenues et ont des niveaux voulus de préparation afin d'assurer au gouvernement que, dans les délais qui leur sont impartis, ces forces, peuvent être activées et déployées pour contribuer au maintien de la paix et participer à des opérations de sécurité régionales ou conjointes. Les mesures de la performance doivent donner l'assurance que les forces opérationnelles de défense néo-zélandaises pourraient se préparer et opérer de façon efficace dans une série de circonstances plausibles, dans des délais normaux.

Source : <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/pag/commonalities.asp> site visité en mai 2006

84. On trouve des exemples de méthodes d'élaboration des mesures de production par les transactions et par la fourniture de services dans toutes les catégories.

85. Bien que la structure néo-zélandaise de catégories de produits soit indéniablement utile et économe en temps, l'allocation de ces produits dans ces catégories présente un degré d'arbitraire. Par exemple, les produits des services de santé peuvent être considérés comme orientés vers le client (catégorie 1). Pourtant, cela pourrait tout aussi bien être considéré comme de catégorie 7, dans le sens qu'il est important que ce service existe même quand on n'en a pas besoin.

Résumé

86. Pour résumer la situation, le Tableau 9 recense les aspects positifs et négatifs de la fixation de la méthode et de l'utilisation des mesures de la production, pour les décisions relevant de la planification et de la responsabilisation/contrôle.

Tableau 9: Le pour et le contre des méthodes et de l'utilisation des mesures de la production

Type de décision	
A. Planification	B. Responsabilisation et contrôle
<ul style="list-style-type: none"> • Il est techniquement et politiquement difficile de faire un lien étroit entre les mesures de la production et la planification. En outre, les liens étroits incitent d'autant plus à la manipulation. • Un lien moins étroit est plus plausible, mais l'impact des mesures de la production peut s'en trouver affaibli. • La méthode par les transactions (consommation) est plus prometteuse en tant que fondement des mesures de la production pour la planification. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un lien étroit avec les mesures de production a des conséquences directes sur les décisions, mais les incitations à la manipulation sont fortes. • Si elles servent de façon moins rigide à alimenter des discussions, les mesures de la production ont moins d'effet sur les décisions, mais les manipulations peuvent être limitées. • La méthode par la fourniture de services est plus prometteuse en tant que fondement des mesures de la production pour la responsabilisation et le contrôle, mais cela pose la question de l'efficacité du produit.

6.2. Comment limiter au maximum les manipulations

87. A priori, la nécessité de limiter au maximum les manipulations n'est pas un argument à l'encontre de l'élaboration et de l'utilisation des indicateurs de production. Cependant, l'expérience montre de plus en plus à quel point les possibilités de manipulation doivent être consciemment limitées par des améliorations techniques au niveau des mesures (y compris par la triangulation des données) et par le soin apporté à leur utilisation (grouper les mesures de performance pour contrôler les réactions biaisées).³¹

88. Toutefois, et ceci est peut-être plus fondamental, outre ces considérations techniques qui peuvent améliorer la qualité des mesures susceptibles de faire l'objet de manipulations, il faut prendre en compte la façon dont on utilise les indicateurs afin de réduire les possibilités de manipulation en amont. Les partisans d'une utilisation plus modérée des données de production estiment que tout raffinement d'un indicateur entraîne un raffinement correspondant des formes de manipulation. D'après eux, les indicateurs ne rendront jamais compte de la réalité, quel que soit le degré de raffinement et de subtilité des méthodes de

³¹ Un exemple de signal d'alerte avancé nous est donné par (Atkinson et al, 2005) qui notent, à propos des objectifs des contrats de service public du ministère britannique du travail et des pensions de retraites, que « les mesures actuelles ne prennent pas en compte des dimensions importantes de la qualité de service, tels l'exactitude des demandes, le délai de traitement des demandes, et la diminution des fraudes. Elles n'évaluent pas la valeur ajoutée ou non par les objectifs plus larges des contrats de service public du ministère en matière de sécurité sociale, de marché du travail et autres fonctions » (Atkinson et al, 2005, p.169).

mesure. Il est évident que l'intérêt de la manipulation est d'autant moindre que les données de production tiennent une place moins importante dans l'évaluation des programmes, par rapport à d'autres formes d'information (satisfaction du client, évaluation qualitative, analyse coûts - bénéfices).

Approches techniques

Qualité de la production

89. On peut dans une certaine mesure traiter le problème de la perte de qualité des produits due aux effets de cliquet, de seuil, ou de distorsion dans le comportement d'une administration, au niveau de l'élaboration d'un système de mesures. On peut par exemple créer des indicateurs qui, en plus des quantités, mesurent des aspects de la qualité de la production : la ponctualité, la durée, et l'exactitude de la livraison des produits sont des aspects de la qualité qui sont fréquemment mesurés. On peut aussi élaborer des indicateurs qui incitent à des examens en profondeur de la qualité d'un échantillon de produits (comme, par exemple, mesurer le nombre d'audits de performance examinés par rapport aux normes d'audit). D'autres indicateurs peuvent attirer l'attention sur les aspects qualitatifs des données les plus éloignées de la moyenne, ce qui est un frein plus direct à l'effet de seuil.

90. On peut aussi mettre en place des indicateurs qui évaluent la qualité des produits par rapport aux résultats intermédiaires. S'il est difficile de mesurer la qualité par la satisfaction des groupes de clients, on peut également inclure la qualité de fourniture interne des services dans les indicateurs de qualité de la production.

91. Quelles que soient les caractéristiques de la stratégie utilisée, il en résulte deux séries d'indicateurs, l'une qui porte plutôt sur les volumes physiques et les coûts, et l'autre qui privilégie la qualité de la production (évalué au niveau de la qualité de la production ou au niveau du résultat). Il n'est pas facile de combiner ces deux séries d'indicateurs. Par des agrégations pondérées, il est possible de faire un lien entre les indicateurs de coûts/volumes et les indicateurs de qualité de la production. Autre solution possible : fixer un seuil, la production n'étant comptabilisée que si elle satisfait à ces critères de qualité (par exemple, « le nombre de passeports délivrés dans les cinq jours ouvrables suivant le versement des droits et le dépôt de la demande de passeport correctement remplie » ou « le pourcentage d'audits d'états financiers assortis d'un avis, émis dans les deux jours de la signature des états financiers »). L'utilisation conjointe d'indicateurs de qualité et de quantité réunis en une seule mesure est particulièrement importante pour les calculs de comptabilité nationale. Cela est moins essentiel dans les autres domaines de gestion et de décision car les responsables ont souvent besoin d'un tableau désagrégé de la qualité et de la quantité.

Qualité des données

92. Les systèmes d'information financière luttent contre les présentations erronées des données en mettant en place des systèmes très complets de contrôle interne, appuyés par des systèmes d'audit interne et externe (Raaum et Morgan, 2001; Sterck, Scheers *et al.*, 2005). L'utilisation et l'impact des données de production étant de plus en plus grands, il faut recourir à des systèmes de gestion et d'assurance de la qualité à la hauteur de cette importance grandissante. Ici encore, l'expérience de l'ancien système soviétique, qui a trop compté sur les données de production pour la mise en place de la planification et du contrôle, est salutaire. (Nove, 1958) fait remarquer que, dans ce système, étant donné que toutes les parties partageaient le même objectif, à savoir être considérées comme étant associées à l'augmentation de la production, tout le monde était prêt à s'entendre pour gonfler les chiffres de production publiés.

93. Pour ne pas perdre de la qualité des données, une stratégie possible consiste à auditer la qualité des données de production et les systèmes qui les génèrent. Au Royaume-Uni, la majorité des indicateurs des accords de service public sont recueillis par les services et les administrations eux-mêmes. Les

statistiques déclarées valables par la Commission nationale des statisticiens et des statistiques reçoivent un label « statistiques nationales ». Quatorze pour cent des sources des données utilisées pour mesurer les objectifs 2001-04 des accords de service public ont eu droit à ce label, et près de la moitié des administrations ont estimé qu'il importait d'être assurées de la fiabilité des données de performance (Comptroller and Auditor General, 2001, pp. 48-49). En 2000, le Trésor britannique a décidé que les services de l'administration publique devaient accompagner l'accord de service public d'une note avec les détails techniques des indicateurs. Cependant, des études postérieures ont montré que les services mentionnaient rarement dans ces notes la façon dont la qualité des données est garantie.

94. (Sharman, 2001) estime que les systèmes de mesure de la performance devraient faire l'objet d'une évaluation externe. Le Trésor britannique en a conclu que les systèmes d'information sur les performances devraient être audités par l'Office d'Audit National. Ce dernier a commencé à le faire en 2003 en évaluant les systèmes de mesure de la performance relatifs aux accords de service public. Pour cette évaluation, l'Office National d'Audit considère trois facteurs (National Audit Office, 2005) :

1. la congruence entre la mesure des performances et les données utilisées pour rendre compte de l'avancement
2. le flux de données, y compris la collecte, la fourniture, le traitement, la gestion, l'analyse/interprétation
3. et la présentation/publication des résultats.

95. Ces audits prennent en compte à la fois la qualité des systèmes de mesure de la performance internes aux services de l'administration, et la qualité de l'information sur la performance qui est communiquée au Parlement. Ces audits ont pour objectif d'évaluer les risques de limitation de la qualité des données. L'accent n'est pas mis sur le niveau des indicateurs individuels, mais sur le niveau des systèmes de mesure et de publication de la performance. Les contrats de services public sont conclus pour une durée de trois ans et les systèmes de mesure interne sont audités une fois au cours de cette période.

96. L'Office australien d'audit national (Australian National Audit Office - ANAO) n'émet pas d'opinions sur les informations non financières dans le cadre de son rapport annuel, mais il audite la qualité des systèmes de mesure de la performance au titre de son rôle de garant de l'efficacité économique (« Value for Money » - VFM). L'Office, par exemple, a examiné les informations données par dix administrations dans le cadre des présentations budgétaires par ministère 2000-01. L'Office a évalué l'adéquation des informations sur la performance dans ces présentations budgétaires, la publication des informations sur la performance dans les rapports annuels et les dispositifs mis en place par les administrations pour repérer et collecter cette information. L'Office a identifié plusieurs difficultés. Il a constaté que les indicateurs de résultats ne mesuraient pas les résultats et que les objectifs étaient souvent vagues et/ou ambigus. L'Office a recommandé la fixation de normes de qualité minimales pour les données figurant dans les présentations budgétaires ministérielles, et le suivi de ces normes, afin de s'assurer de la validité, de la fiabilité et de la précision des données communiquées au Parlement. (Australian National Audit Office, 2001, p. 15).

97. Des études importantes ont été entreprises sur les limites pratiques, financières et théoriques d'un plus grand effort en matière de réglementation et d'audit internes dans les administrations publiques (James, 2000). En effet, l'audit de données de production peut s'avérer coûteux. Ces coûts doivent être comparés aux avantages de l'audit appliqué à des domaines particuliers. On considère généralement que l'audit n'est pas nécessaire pour la planification. Pour la responsabilisation, les audits peuvent n'en valoir la peine que dans certains domaines particuliers.

98. Autre angle d'approche possible, souligné par (Burgess, Propper et al., 2002) : s'assurer que les données émanent d'organisations autre que celles qui doivent planifier ou dont la responsabilité sera engagée à ce propos.

Changement et stabilité

99. (Bevan et Hood, 2005) estiment que l'une des réponses à la manipulation consiste à introduire un certain élément aléatoire dans le suivi et l'évaluation. Les auteurs font remarquer que, lorsque l'on définit les objectifs à un niveau élevé de spécificité, il y a forcément une certaine incertitude sur la manière dont les résultats sont mesurés. Les spécifications techniques concernant les produits (la façon dont ils sont définis en termes de volume et de qualité) doivent rester constantes, mais le moment précis et la nature de la vérification de l'adéquation des produits publiés à la réalité peuvent varier.

100. Le changement de méthode de mesure des produits n'implique pas de changer fréquemment les objectifs d'organisation. Si la rigidité n'a pas beaucoup d'intérêt, l'instabilité des objectifs crée incontestablement une certaine confusion pour les administrations et les responsables et, à ce titre, risque fort d'alourdir les coûts.

Réduire les incitations à la manipulation

Appropriation

101. L'appropriation est un terme à la mode dont la signification est assez vague, mais il y a certainement un certain intérêt à ce que les responsables et les administrations chargés des produits « s'approprient » les mesures utilisées pour rendre compte de ces produits. C'est un sujet important de la Commission britannique de l'administration publique (Public Administration Select Committee, 2003) qui se déclare en faveur de propositions détaillées permettant de plus grandes consultations entre les producteurs de services administratifs et les utilisateurs de ces services. Il s'agit manifestement d'un facteur particulièrement significatif si l'on veut que les mesures de la qualité reflètent les opinions des utilisateurs sur ces services.

102. Cela a un rapport avec le problème de la manipulation au niveau de la motivation du personnel. En effet, en l'absence d'engagement à livrer des produits, le personnel est davantage susceptible de se livrer à la manipulation des données et/ou des produits.³² L'une des façons d'assurer cet engagement consiste à mettre en place des mesures qui distinguent les progrès et repèrent les échecs de manière précise et honnête. Dans le pire des cas, l'absence d'appropriation amène un personnel auparavant honnête et consciencieux à se livrer à la manipulation.

103. On peut penser, et c'est un raisonnement intéressant, que le personnel est moins susceptible de se livrer à des manipulations si tout effet négatif sur la réputation est un facteur important pour la suite de la carrière professionnelle. Si cela s'avère, les fonctionnaires qui n'envisagent pas de poursuivre leur carrière dans l'administration auront peut-être moins de scrupules à manipuler les données.³³

³² (Bevan et Hood, 2005) font cette remarque dans leur classement des « manipulateurs » potentiels en catégories : les saints, ceux qui s'efforcent honnêtement, ceux qui réagissent en manipulant et les maniaques de la rationalité.

³³ Point soulevé par Oliver James.

Passage d'un effet direct à un effet indirect des mesures de production sur la prise de décision

104. Les incitations à la manipulation sont les plus fortes lorsque la prise de décision est directement motivée par les mesures de production et que les autres sources d'information jouent un rôle négligeable. Néanmoins, quand les mesures de production ne sont qu'une source d'information parmi d'autres, notamment dans les cas où l'on accorde une place plus grande à l'interprétation qualitative et au jugement explicite des responsables politiques et administratifs, cela réduit l'importance d'une série de chiffres par rapport aux autres et il y a donc moins de raison de tenter de manipuler ces chiffres.

7. Utilisation des mesures de production dans les comparaisons internationales

7.1. Valeur des données de production pouvant faire l'objet d'une comparaison internationale

105. Les données sur la gestion des administrations publiques pouvant faire l'objet d'une comparaison internationale peuvent aider les gouvernements et autres analystes de plusieurs manières :

- Ces données peuvent permettre à *chaque pays* de s'étalonner solidement par rapport aux autres en recourant à des unités communes d'analyse, ce qui faciliterait aussi un dialogue structuré entre praticiens et permettrait d'abandonner la solution simpliste de la meilleure pratique.
- La comparabilité des données peut contribuer à *donner des enseignements aux pays dans l'ensemble de la zone OCDE* sur les points suivants :
 - L'efficacité des secteurs et les mesures plus larges d'efficacité institutionnelle, ce qui procure des informations sur les résultats que donnent la fourniture de services via différents dispositifs institutionnels et de gestion
 - Les relations de cause à effet (quels changements dans les processus du secteur public sont associés à quels changements dans les produits ?)
 - La gestion des changements au niveau des ressources (repérage des contraintes de capacité d'absorption suite à des augmentations importantes des dépenses publiques, et vice-versa).

106. La gestion d'une base de données de mesures de production dans les principaux secteurs est utile dans de nombreux domaines, particulièrement en matière d'étalonnage pour les pays à titre individuel. Au niveau de l'ensemble de la zone OCDE, cette base de données peut contribuer à la mise au point de mesures de l'efficacité sectorielle et, par un suivi des changements dans le temps, cela peut permettre de faire apparaître les relations de cause à effet et de donner une meilleure compréhension des questions de capacité d'absorption.

Étalonnage et dialogue structuré entre praticiens

107. L'étalonnage est un cadre structuré de débats entre praticiens, administrations ou gouvernements sur les différences et le pourquoi de ces différences. L'étalonnage a pour but de poser des problèmes qui feront l'objet d'une analyse ultérieure et de susciter des examens plus approfondis. Il peut servir à la comparaison des intrants, des processus, des produits ou des résultats.

108. Les lignes d'action à l'échelle nationale ou des administrations sont souvent définies en termes plutôt larges. L'élaboration de données comparatives sur ce que les administrations produisent effectivement doit permettre d'étudier plus concrètement les différences entre les lignes d'action.

Élaboration de mesures de l'efficacité sectorielle

109. Les données de production sont nécessaires à toute mesure de l'efficacité ou de la productivité au niveau national. Les données de production comparables à l'échelle internationale permettent de

comparer les indicateurs nationaux d'efficacité, ce qui donne dans un second temps des aperçus des principaux dispositifs institutionnels ou lignes d'action qui maximisent l'efficacité. Ces comparaisons internationales permettent aussi de tester le postulat largement répandu selon lequel de forts accroissements du financement budgétaire entraînent des pertes d'efficacité en raison du fait que les capacités mettent un certain temps à augmenter.

110. Parmi les exemples de cette approche comparative, on peut citer le Bureau néerlandais de planification sociale et culturelle (Social and Cultural Planning Office, 2004) et les travaux actuels de l'OCDE sur la mesure de l'efficacité dans le secteur de la santé (Département des affaires économiques de l'OCDE). À l'heure actuelle, les études sur cette question sont désavantagées par la faiblesse des données. D'après le Bureau néerlandais de planification sociale et culturelle (Social and Cultural Planning Office, 2004), ce point est un sujet majeur de préoccupation. D'autres études utilisent des mesures plutôt faibles de la production faisant appel à des indicateurs de qualité fondés sur la perception qu'en ont les utilisateurs (Afonso, Schuknecht *et al.*, 2006) et probablement corrélés à l'opinion générale vis-à-vis de l'administration (Van de Walle, 2005).

Suivi du changement par les comparaisons dans le temps

111. Des mesures comparatives solides de la production contribueraient, pour l'ensemble des pays de la zone OCDE, à tirer des enseignements pour les problèmes complexes d'attribution qui se posent au niveau de l'amélioration des produits et des résultats du secteur public. Étant donné que l'on ne peut généralement pas modifier expérimentalement la structure des administrations ou des programmes pour évaluer les impacts, la difficulté est de savoir comment déterminer la contribution éventuelle des programmes et des processus du secteur public à la production et, s'il y a contribution, quelle proportion elle représente et, de la même manière, quels sont les produits qui contribuent de façon significative à quels résultats. Les données de production en termes de séries temporelles doivent permettre une meilleure compréhension des associations entre l'évolution de la production et d'autres évolutions dans le secteur public.

112. De la même manière, les grandes bureaucraties, publiques ou privées, peuvent se trouver confrontées à la difficulté d'augmenter leurs produits au même rythme que leurs ressources. Lorsque les ressources augmentent rapidement, on estime généralement qu'une grande partie des ressources supplémentaires est utilisée à l'amélioration des conditions de travail et des revenus, ou qu'elle est simplement gâchée (Social and Cultural Planning Office, 2004, p.25). Pour d'autres raisons techniques, l'augmentation des ressources peut, du moins à court terme, entraîner des taux négatifs d'évolution de la productivité. Les effets des technologies de l'information sur la productivité dans le secteur public sont probablement les mêmes que dans le secteur privé. Les évolutions organisationnelles diminuent les bénéfices à court terme des nouvelles technologies en raison de la désorganisation dans les processus de production (Dawson, Gravelle *et al.*, p. 59). L'expérience paraît montrer qu'au Royaume-Uni, en termes de contribution des administrations publiques au PIB, la croissance de la production de 1995 à 2001 a été inférieure à celle des ressources utilisées, ce qui laisse supposer, d'après certains critères, une baisse de la productivité du secteur public. On peut toutefois avancer d'autres explications possibles, dont la nécessité de financer des investissements à long terme et la médiocre qualité des mesures de la production (Pritchard, 2003, p.27).

113. Les séries de données temporelles permettent dans une certaine mesure d'analyser la capacité d'absorption des entités du secteur public et de faire une analyse comparative transfrontières de l'impact des contraintes budgétaires moins strictes après de fortes augmentations des dépenses sectorielles.

7.2. Données de production comparables existantes

114. Nous avons noté la valeur potentielle des séries de données sur la production comparables au niveau international, mais il faut dire qu'il en existe actuellement peu de disponibles. Les sources disponibles ont fait l'objet d'un examen très complet dans (OCDE, 2005a, Annexes techniques 4 et 5) et dans (Social and Cultural Planning Office, 2004). Il semble d'après ces examens que les secteurs où l'on est susceptible de trouver des mesures de production comparables sont l'enseignement, la santé, la justice pénale et les transports. Cela correspond aux secteurs où les mesures de la production au niveau national ont été le plus développées, ce qui n'est pas surprenant (Curristine, 2005, tableau 2). Comme nous l'avons noté plus haut, il y a peu de distinctions nettes entre les données de production et les données de résultat intermédiaire.

Enseignement

- Le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) possède des données sur le niveau de connaissances des élèves.
- L'Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires possède des données sur les évolutions en matière d'études internationales mathématiques et scientifiques.
- Les données d'Eurostat sur l'enseignement portent notamment sur la participation, les diplômes obtenus et les taux d'abandon en cours de scolarité.

Santé

- La base de données sur la santé de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE donne des informations sur les intrants (par exemple, les dépenses publiques, le nombre de médecins et d'infirmières, etc.), ainsi que des indicateurs d'état de santé.³⁴
- Les données d'Eurostat sur la santé incluent le nombre de patients traités et des données sur les traitements.

Ordre et Sécurité publics

- Le (Répertoire des sources statistiques pénales du Conseil de l'Europe, 2003) comporte des mesures de la production en matière de justice pénale, y compris les condamnations, les sanctions/mesures et la population carcérale.
- Les données d'Interpol en matière pénale incluent le nombre de personnes accusées ou condamnées et les taux de résolution des affaires pénales.
- Les enquêtes des Nations Unies en matière d'évolution des crimes et délits et de fonctionnement des systèmes de justice pénale comportent des données sur l'incidence des crimes et délits et le fonctionnement des systèmes de justice pénale.
- L'Eurobaromètre englobe des données sur la sécurité publique.
- On trouve dans (Barclay et Tavares, 2003) des données sur les effectifs de police et le nombre de prisonniers.

Affaires économiques (classification COFOG 2 : transports)

- Les statistiques de la Fédération routière internationale incluent des données sur les réseaux routiers, bien qu'il y ait des questions concernant la qualité et le traitement des données.

³⁴ Il existe d'autres indicateurs de résultat potentiellement intéressants concernant les services de santé, tel l'indice des années de vie ajustées par la qualité (AVAQ) établi par l'Université de York et l'indice d'espérance de vie corrigée de l'incapacité (EVCI) de l'OMS.

7.3. Domaines d'évolution prometteurs

115. (Van Dooren *et al.*, 2006) montrent le développement rapide des indicateurs de production dans les trois pays (peut-être non représentatifs) étudiés : l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. L'augmentation du nombre de mesures laisse à penser qu'il existe trois domaines où l'on pourrait raisonnablement obtenir davantage de données sur la production.

116. En premier lieu, au niveau de chaque administration ou au niveau infra sectoriel, le Tableau 10 indique qu'il existe quelques indicateurs communs que l'on peut utiliser pour les comparaisons internationales. À titre d'exemple, les organismes supérieurs d'audit mesurent leur performance par le nombre d'opinions qu'ils délivrent sur les états financiers. On peut en principe utiliser cet indicateur de production pour des comparaisons en tant qu'unité d'analyse, et la définition est claire. Les mesures qui déterminent la qualité de la livraison du produit, par exemple le délai de traitement pour la délivrance d'un passeport ou le délai de réponse à des questions consulaires, sont aussi utilisées dans les trois domaines.

Tableau 10 : Mesures de production comparables au niveau des administrations / au niveau infra sectoriel, en cours d'élaboration en Australie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Administration centrale : organismes supérieurs d'audit	Affaires étrangères (services consulaires)	Sécurité sociale	Etablissements pour personnes âgées
- Nombre d'opinions d'audit d'états financiers	- Nombre de cas d'assistance consulaire	- Taux d'emploi (global + par groupe cible, p. ex. minorités ethniques)	- Nombre de places d'hébergement et de soins
- Nombre d'audits de performance	- Nombre de demandes d'autorisation d'entrée sur le territoire	- Durée de la période de chômage	
- Pourcentage de recommandations acceptées par l'administration	- Délai de réponse aux questions consulaires		
	- Délai de délivrance des passeports		

117. En tant qu'instruments de comparaison, ces mesures ont bien évidemment des limites importantes. Il faudrait comparer et retraiter soigneusement les définitions. De nombreux organismes supérieurs d'audit, par exemple, utilisent le nombre d'audits de performance en tant qu'indicateur de leur production, mais la définition d'un audit de performance est probablement très différente d'un organisme à l'autre.

118. En second lieu, on peut mettre en place des mesures de production afférentes à la qualité de service dans les principaux secteurs ci-dessus. Pour les biens et services ayant des caractéristiques relativement normatives (certains services de santé, l'accès à l'enseignement d'enfants récemment arrivés dans une circonscription scolaire, etc.), on a recours à la technique du « client anonyme » pour juger de la qualité de la production selon une échelle de normes.

8. Résumé des principales propositions

119. Le présent document fait plusieurs propositions de classification des mesures de la production en catégories, pour les besoins de « Regards sur l'administration ». En résumé, les propositions sont les suivantes :

1. Les « Regards sur l'administration » distingueront les résultats finaux des productions, pour la raison toute simple qu'il est très difficile d'attribuer des résultats finaux aux activités des services publics.
2. La production englobera aussi les résultats intermédiaires.
3. Les principales distinctions aux fins de classification des mesures de la production en catégories se feront en fonction :
 - a. De la nature de la décision à laquelle les mesures contribuent : planification vs. contrôle et responsabilisation.
 - b. Du fait que la mesure est fondée sur une transaction ou sur une prestation de service.
 - c. De la façon dont ces mesures sont utilisées, selon qu'elles ont un rapport direct, ou au contraire peu étroit, avec la prise de décision.
4. Les principaux points techniques relatifs aux mesures de la production sont les suivants :
 - d. Utilisation d'indicateurs parallèles pour mesurer des caractéristiques de la qualité de la production, en plus des aspects quantitatifs.
 - e. Méthode d'audit des données de production.
 - f. Fréquence avec laquelle les mesures de la production sont modifiées.

BIBLIOGRAPHIE

- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht et Vito Tanzi (2006), « Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets » (<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp581.pdf>). Frankfurt : Banque centrale européenne.
- Algemene Rekenkamer (2006), « Performance Audit Manual ». The Hague: European Affairs & Government-wide Performance Audit Division, Netherlands Court of Audit.
- Ammons, D.N (2003), « Performance and Managerial Thinking ». *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n° 4, pp. 344-347.
- Andersen, Kim Viborg (2004), « E-Government and Public Sector Process Rebuilding ». New York, Kluwer.
- Artley, Will, D.J. Ellison et Bill Kennedy (2001), *The Performance-Based Management Handbook - Volume 1 : Establishing and Maintaining a Performance-Based Management Program*. Washington DC : Training Resources and Data Exchange (Performance-Based Management Special Interest Group).
- Atkinson, Tony, Liz de Freitas, James Hemingway, Ben King, Phillip Lee, Michael Lyon, Nicola Mai, Sukwinder Mehmi, Alwyn Pritchard, Janet Snelling, Amanda Tuke, Lorraine Watson et Georgina Fletcher-Cooke (2005), « Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts » (http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/Atkinson/downloads/Atkinson_Report_Full.pdf). Basingstoke, Palgrave.
- Australian National Audit Office (2001), *Performance Information in Portfolio Budget Statements*. Canberra, ANAO.
- Barclay, G. et C. Tavares (2003), « International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001 - Home Office Statistical Bulletin », n° déc. 2003. Londres, ministère de l'Intérieur.
- Behn, Robert D. et Peter A. Kant (1999), « Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting ». *Public Productivity and Management Review*. vol. 22, n° 4. pp. 470–89.
- Berliner, J. S (1956), «A Problem in Soviet Business Administration ». *Administrative Science Quarterly*, vol. 1 n° 1. p. 86-102.
- Bevan, Gwyn et Christopher Hood (2005), «What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. » *The Public Services Programme*. Londres, Economic and Social Research Council.
- Bird, Sheila M., David Cox, Vern T. Farewell, Harvey Goldstein, Tim Holt et Peter C Smith (2005), «Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly». (<http://www.rss.org.uk/pdf/PerformanceMonitoringReport.pdf>). *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)*, vol. 168, n° 1, pp. 1-27.
- Blankart, Charles B (1987), «Limits to Privatization». *European Economic Review (Pays-Bas)*. 31 (février/mars), pp. 346-351.
- Bos, Frits (2003), «The National Accounts as a Tool for Analysis and Policy: Past, Present and Future (PhD Thesis)». Twente University. Enschede
- Bouckaert, G. (1995), « Measuring Quality ». In C. Pollitt and G. Bouckaert (dir. pub.) *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. Londres, Sage Publications, pp. 22-32.
- Bouckaert, G. et W. Balk (1991), « Public Productivity Measurement: Diseases and Cures ». *Public Productivity and Management Review*, vol. 15, n° 2, pp. 229-35.
- Boyle, Richard, (2005), « Civil Service Performance Indicators ». Dublin, Institute of Public Administration.
- Boyne, George et Jennifer Law (2004), « Designing Performance Measurements to Be Drawn on in the Second Generation of Local Public Service Agreements (Local PSAs) » (www.idea-knowledge.gov.uk/idk/aio/384232). Office of the Deputy Prime Minister, Londres
- Burgess, Simon, Carol Propper et Deborah Wilson (2002), *Does Performance Monitoring Work? A Review of the Evidence from the UK Public Sector, Excluding Health Care (CMPO Working Paper Series n° 02/49)*. Bristol, Royaume-Uni, The Centre For Market And Public Organisation.

- Chan, M., M. Nizette, L. La Rance, C. Broughton et D. Russell (2002), « Australia ». Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1, n° 4. pp. 35-69.
- Comptroller et Auditor General (2001), « Measuring the Performance of Government Departments ». Londres, National Audit Office.
- Curristine, Teresa, (2005), « Performance Information in the Budget Process: Results of OECD 2005 Questionnaire ». Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 5, n° 2.
- Dawson, Diane, Hugh Gravelle, Mary O'Mahony, Andrew Street, Martin Weale, Adriana Castelli, Rowena Jacobs, Paul Kind, Pete Loveridge, Stephen Martin, Philip Stevens et Lucy Stokes. « Developing New Approaches to Measuring NHS Outputs and Productivity ». Centre for Health Economics at the University of York and the National Institute for Economic and Social Research. York et Londres
- Dubnik, M.J (1998), « Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework ». In C. Sampford, N. Preston et C.-A. Bois (dir. pub.) Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values. Londres, Routledge.
- European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (2003), Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Eurostat (2001), « Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts ». Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes .
- Goodhart, C.A.E (1975), « Problems of Monetary Management: The UK Experience ». Papers in Monetary Economics, Reserve Bank of Australia. I.
- Gormley, W.T. et D. L. Weimer (1999), Organizational Report Cards. Cambridge, Massassuchetts, Harvard University Press.
- Grizzle, G (2002), « Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work ». Public Performance and Management Review. Vol. 25, n° 4, pp. 363-9.
- Hackman, J. Richard et Greg R. Oldman (1980), Work Redesign. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Hallerberg, Mark et Jürgen von Hagen (1997), Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union (NBER Working Paper 6341). Cambridge, Massassuchetts, National Bureau of Economic Research.
- Hatry, H.P (1999), « Performance Measurement: Getting Results ». Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Heinrich, C.J (1999), « Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information? » Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 9, n° 3, pp. 363-93.
- Hood, Christopher (1974), « Administrative Diseases». Public Administration (52).
- James, Oliver, (2000). « Regulation inside Government: Public Interest Justifications and Regulatory Failures ». Public Administration. Vol. 78, n° 2, pp. 327-43.
- Kuhry, B., m.m.v. V. Veldheer et J. Stevens, (2005), Maten Voor Gemeenten. Den Haag, Social and Cultural Planning Office.
- Lequiller, Francois, (2005), « Measurement of Non-Market Volume Output (Précision du point C10 en vue de la quatrième réunion du Groupe consultatif d'experts de la comptabilité nationale, 30 janvier - 8 février 2006, Frankfurt) » (<http://unstats.un.org/UNSD/nationalaccount/AEG/papers/m4nonmarketOutput.pdf>). OCDE. Paris
- Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning et Emmanuelle Arnould. 2006. «Managing the Political/Administrative Boundary - Draft Report (July 2006)». OCDE. Paris
- Musgrave, Richard A. et Peggy B. Musgrave. 1984. Public Finance in Theory and Practice (Quatrième édition). San Francisco, McGraw Hill.
- National Audit Office, (2005), « Public Service Agreements: Managing Data Quality - Compendium Report » Londres, NAO.
- Nove, A. 1958. « The Problem of Success Indicators in Soviet Industry ». Economica (New Series). Vol. 25, n° 97, pp. 1-13.
- OCDE (2002), «Aperçu général de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats dans les pays membres de l'OCDE » ([http://www.oilis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/920d819d45870fe9c1256b57005e1859/\\$FILE/JT00125411.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/920d819d45870fe9c1256b57005e1859/$FILE/JT00125411.PDF)). OCDE. Paris
- OCDE (2005a), « La gestion des administrations : rapport sur la possibilité de réunir des données comparatives par pays (Annexes techniques) », OCDE, Paris
- OCDE (2005b), « Moderniser l'État : La route à suivre », OCDE, Paris.
- OCDE « Glossaire de termes statistiques de l'OCDE » (2004), (<http://stats.oecd.org/glossary/glossary.pdf>), Paris, OCDE.

- Perrin, B (1998), «Effective Use and Misuse of Performance Measurement». American Journal of Evaluation. Vol. 19, n° 3, pp. 367–79.
- Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert (2004), «Public Management Reform: A Comparative Analysis.», Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Pritchard, Alwyn (2003), «Understanding Government Output and Productivity». (http://www.statistics.gov.uk/articles/economic_trends/PritchardJuly03.pdf). Economic Trends (596).
- Propper, Carol et Deborah Wilson (2003), «The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector» (CMPO Working Paper Series n° 03/073). Bristol, Royaume-Uni, The Centre For Market And Public Organisation.
- Public Administration Select Committee (2003), «On Target? Government by Measurement - Fifth Report of Session 2002–03, Volume I» (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/62/62.pdf>). Chambre des communes. Londres
- Raum, R.B. et S.L. Morgan (2001), «Performance Auditing: A Measurement Approach. Altamonte Springs: The Institute of Internal Auditors».
- Scheirer, M.A. (1994), «Designing and Using Process Evaluation». Dans J. S. Wholey, H. P. Hatry et K. E. Newcomer (dir. pub.) Handbook of Practical Program Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass. pp 40-68.
- Schick, Allen, (2005), «L'État performant - réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits (Document rédigé pour la réunion de l'OCDE de 2005 des Hauts responsables du budget, Thaïland, 15-16 décembre 2005)» (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>). OCDE. Paris
- Sharman, Lord (2001), «Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government» (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/6C3/BE/38.pdf>). Londres: H.M Treasury.
- Smith, P. (1995), «On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector». International Journal of Public Administration. Vol. 18. pp. 277-310.
- Social and Cultural Planning Office (2004), Public Sector Performance: An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order, and Public Administration (<http://www.scp.nl/english/publications/books/9037701841.shtml>). La Haye.
- Sterck, M., B. Scheers et G. Bouckaert, (2005), «The Modernization of the Public Control Pyramid: International Trends». Public Management Institute, Katholieke Universiteit. Louvain
- Sterck, Miekatrien, Wouter Van Dooren et Geert Bouckaert (2006), «Performance Measurement for Sub-National Service Delivery: Report Prepared for the Organisation of Economic Cooperation and Development». Public Management Institute, Katholieke Universiteit. Louvain
- Sutherland, Douglas, Robert Price et Isabelle Joumard, (2005), «Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact», Document de travail du Département de affaires économiques n° 465, Paris, OCDE.
- «System of National Accounts: Price and Volume Measures» (1993), Division de statistique de l'ONU. <http://data.un.org/unsd/sna1993/toclev8.asp?L1=16&L2=2>. Date de consultation, mai 2006. Date de la dernière mise à jour inconnue.
- Van de Walle, Steven, (2005), «Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators (Document soumis à la 8e Public Management Research Conference, Los Angeles, 29 septembre - 1^{er} octobre 2005)» (<http://pmranet.org/conferences/USC2005/USC2005papers/pmra.vandewalle.2005.pdf>). Public Management Institute. Louvain, Pays-Bas
- Van Dooren, W, (2005), «What Makes Organisations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement». Financial Accountability and Management, vol. 21, n° 3, pp. 363-83.
- Van Dooren, W (2006), «Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach». Faculté des sciences sociales. Louvain, Belgique
- Van Dooren, Wouter, Miekatrien Sterck et Geert Bouckaert (2006), «Recent Developments in Output Measurement within the Public Sector: Report Prepared for the Organization for Economic Cooperation and Development». Public Management Institute, Katholieke Universiteit. Louvain, Belgique
- Van Dooren, Wouter et Miekatrien Sterck (2006), «Financial Management Reforms after a Political Shift: A Transformative Perspective». International Journal of Productivity and Performance Management, vol. 6, n° 55.
- Von Hagen, Jurgen (1992), Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Bruxelles, Direction générale des affaires économiques et financières.
- Williamson, O. E (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York, The Free Press.
- Wilson, J.Q (1989), «Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It». New York, Basic Books.
- Winston, Clifford. 1993. «Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists». Journal of Economic Literature, vol. XXXI, pp. 1263-89.

