



PARIS

Non classifié
PUMA/HRM/M(99)1

Non classifié

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

PUMA/HRM/M(99)1

OLIS : 19-Aug-1999
Dist. : 20-Aug-1999

Or. Ang.

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

COMPTE RENDU

LA MESURE DE LA PRODUCTIVITE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
Réunion d'experts, OCDE, Paris, 18-19 mars 1999

Pour toute information complémentaire, prendre contact avec Nicole Lanfranchi
Tel : (33-1) 45 24 16 38, Mél.: nicole.lanfranchi@oecd.org

80661

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

Or. Ang.

LA MESURE DE LA PRODUCTIVITÉ DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Réunion d'experts, OCDE, Paris, 18-19 mars 1999

Compte rendu

Introduction

1. Dans changements importants se sont produits dans le domaine de la gestion publique au cours des deux dernières décennies. La plupart des décideurs en la matière estiment que ces réformes ont débouché sur une amélioration de l'efficacité de l'administration publique. Cependant, peu d'informations précises existent. Les bureaux statistiques et les départements du budget de nombreux pays se sont employés à mesurer la productivité des administrations publiques. Il s'agit la plupart du temps de tentatives isolées, qui bien souvent s'appuient sur des méthodes différentes. Compte tenu du nombre croissant d'informations disponibles sur les ressources publiques, de même que sur la nature et le volume des biens et services publics produits, le Service de la Gestion publique pense qu'il est possible à la fois d'améliorer l'information sur la productivité des administrations publiques et d'accroître l'intérêt des pouvoirs publics des pays Membres en définissant des orientations en la matière. En organisant cette réunion d'experts, PUMA s'est fixé trois objectifs:

- Identifier une mesure de la productivité adaptée aux besoins des administrations publiques, sur la base des applications existantes et des avantages et progrès réalisés par les différentes méthodes de mesure de la productivité.
- Évaluer la pertinence politique de la mesure de la productivité dans les administrations publiques.
- Définir une méthode permettant à PUMA d'évaluer l'impact des réformes de la gestion publique en terme de productivité dans les pays de l'OCDE.

2. Sur la base d'une présentation du contexte des comptes nationaux et des expériences nationales en matière de mesure de la productivité des administrations publiques, les discussions ont permis de dégager trois principaux domaines de préoccupation. Le présent compte rendu s'attache principalement à informer sur ces domaines, à savoir:

- La prise en compte des évolutions qualitatives dans la mesure de la productivité.
- La définition des indicateurs de production et leur mesure.
- La pertinence politique et l'utilisation des indicateurs de production et de productivité.

Le contexte des comptes nationaux

3. Dans leur grande majorité, les biens et services produits par les administrations publiques ne sont pas vendus sur le marché. De ce fait, les comptes nationaux ne peuvent pas mesurer cette production «non marchande», tant aux prix courants que constants. En l'absence de prix, des estimations de prix en termes constants sont effectuées en déflétant le coût des facteurs entrant dans la production du bien ou en se basant uniquement sur le facteur travail. Le principal inconvénient de cette méthode demeure que les estimations obtenues ne dégagent la plupart du temps aucune évolution de la productivité. Dans certains pays, les experts s'efforcent d'améliorer cette situation. En particulier:

- Cette question est un thème important inscrit à l'agenda des réunions des experts des comptes nationaux de l'OCDE. La Direction des statistiques de l'OCDE travaille actuellement sur la mesure de la productivité de secteurs particuliers (santé et éducation), en étroite collaboration avec les experts des bureaux statistiques nationaux.
- La Commission Européenne a préconisé (ESA 95) que les comptes nationaux relatifs au secteur des administrations publiques s'appuient sur des indicateurs de production.
- Eurostat a récemment lancé un programme de recherche visant à améliorer la mesure en prix et en volume des produits non-marchands. Des groupes de travail spécifiques au secteur de la santé, de l'éducation et de l'administration générale ont été constitués. Pour classer les méthodes de mesure des produits non-marchand, Eurostat a défini trois grandes catégories -- les méthodes fondées sur la mesure des facteurs de production pouvant éventuellement être proscrites. Assurer la comparabilité des données des comptes nationaux entre les pays de l'union européenne afin de répondre aux besoins de diverses administrations constitue l'objectif premier d'Eurostat

Les expériences nationales

4. Chacun des experts présente les développements intervenus dans son pays sur ce sujet. Des informations détaillées sont disponibles dans les rapports par pays fournis par les experts.

L'expérience de l'Australie

5. L'Australie a adopté une approche basée sur des indicateurs de production pour mesurer la productivité de ses administrations publiques et pour remplacer les mesures existantes calculées à partir du coût des facteurs de production. Il existe des indicateurs de production dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui font actuellement l'objet d'une évaluation, avant d'être éventuellement intégrés aux comptes nationaux australiens. Des indicateurs dans les secteurs de la justice et de la criminalité sont en cours d'élaboration ; ils seront suivis par des travaux dans d'autres domaines des administrations publiques. L'expert australien estime que le degré de désagrégation de la production (par exemple le nombre de services médicaux) a un effet observable sur la valeur du produit final agrégé. De plus, il convient de constituer des séries temporelles cohérentes. La qualité de ces séries peut dépendre de la stabilité de la classification des services publics adoptée.

L'expérience des Pays-Bas

6. En 1992, les Pays-Bas ont adopté une «méthode de déflateur révisée» pour mesurer le volume de la production des administrations publiques dans les comptes nationaux. Cette méthode n'estime donc pas le produit final. L'unification européenne a constitué la principale incitation aux changements apportés. En préalable à cette révision, *Statistics Netherlands* avait envisagé d'utiliser l'approche basée sur les

indicateurs des produits et la méthode des déterminants structurels pour mesurer la production des administrations publiques. Les trois méthodes ont dégagé des résultats assez semblables. La méthode des indicateurs de production a été écartée en raison du peu de fiabilité accordée aux indicateurs eux-mêmes, et parce que les informations relatives aux produits ont été jugées insuffisantes. Toutefois cette méthode n'est pas complètement abandonnée, et des travaux seront poursuivis.

L'expérience de la Finlande

7. En Finlande, la productivité des administrations publiques est mesurée hors du cadre des comptes nationaux, en utilisant des indicateurs de production. L'objectif est d'obtenir une large couverture des produits des administrations publiques. On mesure des produits, couvrant la plupart des services publics, dans les administrations centrales et locales. Les agences relevant du niveau central sont responsables de la définition de leurs propres produits. L'éventualité d'intégrer les indicateurs de production ainsi obtenus aux comptes nationaux n'est pas écartée.

L'expérience de la Suède

8. Dans ce pays, des études sur la productivité des administrations publiques ont adopté une approche basée sur les indicateurs de produits, et la méthode d'analyse par «enveloppement des données» (*Data Envelope Analysis, DEA*). Le premier rapport global sur le sujet fut publié en 1986. Parallèlement, la Suède mène des travaux sur la mesure de la production dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui seront intégrés aux comptes nationaux.

L'expérience du Royaume-Uni

9. Le Royaume-Uni s'oriente actuellement vers une mesure de la productivité dans les administrations publiques. Des indicateurs de produits dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale sont intégrés aux comptes nationaux depuis 1986. L'expert britannique présente la méthode visant à utiliser des «valeurs approchées» pour mesurer la production non-marchande. Un tel indicateur est calculé quand il n'est pas possible d'établir la mesure directe d'un produit.

La prise en compte des changements dans la qualité des produits

10. La qualité des produits fournis par les administrations publiques peut évoluer. Mais en l'absence de prix dans ce secteur, ces changements ne peuvent pas être mesurés. Il s'agit là d'un problème méthodologique majeur, mentionné par tous les experts. Ces derniers estiment en effet que la prise en compte des changements dans la qualité des produits constitue une étape essentielle dans l'amélioration de la mesure de la productivité des administrations publiques au niveau agrégé. Cette question ne se limite pas au secteur non-marchand ; on la retrouve également dans certains secteurs marchands (par exemple le logement, les banques et assurances).

11. La plupart des pays éprouvent des difficultés à établir des indicateurs de qualité dans le secteur de l'éducation. Leur origine tient au fait que l'identification des informations pertinentes n'est pas tâche facile. Par exemple, il s'est avéré que des données disponibles comme l'évolution du nombre d'heures de cours données par les enseignants n'était pas significative d'un changement dans la qualité de l'enseignement lui-même.

12. On peut observer les changements de qualité en effectuant des ajustements dans les pondérations (obtenus à partir du coût des facteurs de production) et en intégrant des nouveaux produits. Toutefois, l'expert suédois fait remarquer que des changements dans la qualité peuvent intervenir avant même que de nouveaux produits soient introduits, et que l'utilisation du coût des facteurs de production risque d'induire en erreur. Évaluer les différences dans la qualité des produits demeure une tâche difficile, ainsi le coût d'une nouvelle technologie peut-être moindre, mais conduire à un produit de qualité supérieure.

13. Outre la question de la bonne mesure de la qualité, l'expert australien soulève la question du lien à effectuer entre les indicateurs de qualité et la mesure des produits. Selon lui, il s'agit là d'un problème méthodologique majeur, consistant à identifier des facteurs de pondération appropriés afin de prendre en compte les changements qualitatifs. En l'absence de prix susceptibles de répercuter les différents niveaux de qualité des biens et services publics, il rappelle que le choix de facteurs de pondération est souvent subjectif.

14. En particulier, les deux experts précédemment cités mentionnent quelques méthodes capables de traiter les questions de qualité:

- Accent mis la capacité des consommateurs à payer pour des services de qualité différente (ou leur degré de satisfaction pour ces services). Les méthodes destinées à fournir cette information s'appuient sur des évaluations par les consommateurs, des informations sur le choix en fonction du prix du produit, et des évaluations dans le temps.
- Utilisation de la méthode DEA, qui peut intégrer un indicateur de qualité parmi les indicateurs de produits.
- Partir des résultats pour déterminer la qualité des produits. Dans cette méthode, l'analyste doit contrôler ou ajuster l'ensemble des influences autres que la qualité sur l'évolution des résultats.

15. La question de la qualité apparaît moins ardue à traiter au niveau plus fin. L'expert suédois indique qu'on peut également utiliser des mesures de qualité implicites.

La détermination des indicateurs et des mesures de produits

16. Les experts soulèvent deux séries de problèmes:

- identification des produits,
- mesure des produits.

17. Le manque de données est le principal problème en matière de mesure de la production, et de nombreux indicateurs et mesures de produits sont en cours de développement. Les pays se concentrent essentiellement sur la mise au point d'indicateurs et mesures dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Les indicateurs de produits sélectionnés dans ces domaines font l'objet d'un large consensus.

18. Les expériences nationales dans le domaine des administrations publiques sont bien moins développées que dans les secteurs de l'éducation et la santé. Quelques experts ont souligné leurs travaux dans les secteurs de la police et la défense, mais tous se sont accordés à penser qu'il était nécessaire de développer les travaux dans ce domaine.

19. Des produits peuvent être identifiés pour de nombreuses tâches. Le Royaume-Uni précise que les produits consommés individuellement sont plus facilement identifiables que ceux faisant l'objet d'une consommation collective, parce qu'on peut définir l'unité de produit. Les produits sont classés comme suit:

- Produits consommés individuellement

- Produits consommés par les administrations publiques.
- Biens et services collectifs.

20. Les experts remarquent que les caractéristiques des produits sont en général déterminées de deux façons distinctes. Elles peuvent être déterminées par l'agence elle-même ou fournies au niveau de l'administration centrale, par l'Office statistique ou le ministère des Finances.

21. Deux points de divergence demeurent entre les gestionnaires publics et les comptables nationaux:

- Chacun des deux groupes détermine des produits publics à des fins différentes. Les gestionnaires publics s'intéressent en premier lieu aux aspects budgétaires et contractuels, et à l'obligation de rendre compte. Pour répondre aux exigences de la gestion publique, les agences doivent identifier des produits intermédiaires servant aussi de ressources à d'autres agences. Dans la mesure où la comptabilité nationale a besoin de produits finaux, il peut arriver que certains produits soient comptabilisés deux fois.
- Les contraintes des gestionnaires publics sont différentes de celles des comptables nationaux. Ainsi, les agences dans les différents pays sont amenées à détailler leurs produits à des niveaux différents selon le niveau d'obligation de rendre compte requis.

Autres problèmes méthodologiques

22. D'autres problèmes de méthode sont apparus au cours de la discussion, mais ne sont pas présentés ici en détail. Ils concernent:

- La désagrégation des produits.
- L'utilisation des séries temporelles. Par exemple : la stabilité des classifications dans le temps et le besoin de séries longues pour l'analyse au niveau agrégé.
- L'utilisation des produits intermédiaires.

L'intérêt politique et l'utilisation des mesures de produits et de productivité

23. Les experts ont mis l'accent sur deux utilisations importantes des mesures de produits et de productivité:

- Pour répondre à des besoins de gestion.
- Pour répondre à des besoins macro-économiques.

24. Dans la plupart des pays, le principal facteur d'incitation pour mesurer les produits non-marchands et leur productivité a été leur intégration aux comptes nationaux. La principale question était de savoir comment ces mesures pouvaient être utilisées à des fins de gestion. Les experts ont énuméré un certain nombre d'utilisations effectives ou potentielles de ce type d'information. Notamment, cette information vise à assister les ministres, le Parlement et les agences dans les tâches suivantes:

- Evaluation et suivi de la performance des agences et des unités délivrant des prestations. En Finlande, les résultats agrégés sont transmis au Parlement sur une base annuelle.
- Suivi des effets des réformes administratives et de celles intervenues au niveau des agences.
- Identification de zones de réforme. Au Royaume-Uni, ce type d'information permet d'analyser les dépenses publiques et d'identifier des domaines possibles de sous-traitance.

- Aide au processus budgétaire. Dans le futur, le ministère des finances australien ainsi que d'autres agences centrales du budget comptent utiliser les nouvelles mesures de productivité pour déterminer les limites des dépenses des agences. Le bureau statistique australien a travaillé avec des agences et départements chargés des budgets, afin de définir des produits au niveau des départements et des indicateurs de performance. Ces efforts vont dans le sens des nouvelles procédures budgétaires basées sur la comptabilité d'exercice, sur les produits et les résultats, actuellement mises en œuvre en Australie.

Evaluation de l'impact des réformes publiques

25. Les experts jugent que l'approche en terme d'indicateur de production est la plus appropriée à la mesure de la productivité dans les administrations publiques. Toutefois, ils estiment que les informations actuellement présentées dans les Comptes nationaux ne permettent pas de mener des enquêtes homogènes sur les effets de la productivité dans les pays Membres.

26. Les experts s'accordent à penser que des études sur l'évolution de la productivité dans les administrations publiques sur le court terme nécessiteraient des informations individuelles plutôt que des données globales ou en provenance des comptes nationaux. Même si des données agrégées étaient disponibles, il est probable que l'explication des modifications dans l'efficacité technique nécessiterait de faire appel à des données au niveau fin, comme cela se passe dans le secteur privé.

27. L'expert suédois indique qu'il est possible de regrouper les informations disponibles sur la productivité afin de disposer d'une vue d'ensemble des similitudes et des évolutions de la productivité dans les administrations publiques dans les pays de l'OCDE. Au fur et à mesure de leur disponibilité, PUMA pourrait collecter ces informations.

28. L'expert australien estime que l'application de la méthode DEA à un échantillon de pays serait coûteuse et longue, et pourrait poser de gros problèmes techniques. L'avis des experts est unanime : la méthode DEA est utile pour vérifier des résultats obtenus au moyen d'une autre méthode. Dans ce cas, des échantillons de taille modeste sont suffisants.

La contribution du PUMA

29. La mesure de la production des administrations publiques représente un domaine important d'intérêt mutuel entre les statisticiens nationaux et les gestionnaires publics. Les deux groupes souhaitent identifier et mesurer les produits d'une façon qui soit bénéfique à chacun, et collecter des informations répondant à la fois aux besoins des Comptes nationaux et de la gestion publique.

30. De l'avis des participants, PUMA en association avec la Direction statistique de l'OCDE, devrait envisager les possibilités de développer la méthode des indicateurs de production. Cela pourrait se faire par le biais d'indications relatives à la définition et la mesure des produits des administrations publiques. Par exemple:

- Présentation de principes et d'exemples concluants de mesure de la productivité.
- Clarification des divers concepts actuellement utilisés dans les pays (efficacité, groupes ou catégories de produits, performance et productivité).

31. PUMA souhaite avoir une démarche analytique en établissant des liens entre la mise en œuvre des réformes publiques et ses résultats. Cependant, les données empiriques manquent dans ce domaine. Enfin, les experts considèrent que l'OCDE devrait coordonner ses travaux avec Eurostat.

Conclusion

32. En résumé, les experts se sont accordés sur les points suivants:
- L'approche en terme d'indicateur de production constitue la méthode appropriée à la mesure de la productivité à la fois aux niveaux désagrégés et agrégés.
 - Pour le moment, les informations des Comptes nationaux ne permettent pas de mener des études homogènes sur les effets de la productivité dans les pays Membres.
 - Les études visant à analyser et expliquer l'évolution de la productivité dans les administrations publiques devront utiliser des données individuelles plutôt que celles des comptes nationaux ou autres données agrégées.
 - Les comptes nationaux et les gestionnaires publics partagent certains intérêts.
 - L'OCDE peut apporter une importante contribution à la mesure de la productivité dans le secteur non-marchand.

Prochaines étapes

33. PUMA:
- Étudiera la façon la plus appropriée de développer une mesure de la production dans le secteur non-marchand, en coopération avec la Direction statistique de l'OCDE.
 - Présentera un résumé des principales conclusions de la réunion et une proposition de travail aux Hauts Responsables du Budget en juin.