



Non classifié

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

PUMA/SBO(99)6

OLIS : 16-Aug-1999
Dist. : 17-Aug-1999

Or. Ang.

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

PUMA/SBO(99)6
Non classifié

MESURE DE LA PRODUCTIVITE DU SECTEUR PUBLIC

20ème réunion annuelle des Hauts responsables du budget
Paris, 3-4 juin 1999

Pour tout renseignement, prière de prendre contact avec Jon Blondal:
Tél. (33-1) 45 24 87 96 ; Fax (33-1) 45 24 17 06 ; Mél. : jon.blondal@oecd.org

80572

Ta. 14182 - 05.05.99 - 31.05.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU	3
AUSTRALIE	5
Annexe 1	12
Annexe 2	14
FINLANDE.....	15
PAYS-BAS	23
SUÈDE	30
ROYAUME-UNI.....	37

*Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que leurs auteurs ;
elles ne représentent pas nécessairement l'opinion de leur organisation.*

APERÇU

1. Les vingt dernières années ont été une période de profondes réformes de la gestion des affaires publiques dans les pays Membres. Bon nombre de ces réformes avaient comme principal objectif d'augmenter l'efficacité (productivité) de la fonction publique.

2. Cette productivité se mesure généralement par le rapport des facteurs de production ramenés à cette production. Une diminution des premiers pour une production égale indique une augmentation de productivité, tout comme le maintien des premiers à un niveau égal, pour une production supérieure. Or, cette mesure est impossible dans la fonction publique. Étant donné la nature complexe et étrangère aux lois du marché de beaucoup de services publics, en effet, leur production n'a jamais été répertoriée ni mesurée.

3. Il s'ensuit qu'on détermine la «production» dans le secteur public en additionnant simplement tous les coûts aux prix courants et en les corrigeant au moyen d'un indice pour les exprimer en prix constants. Cette méthode comporte toutefois une importante lacune. Elle présuppose en effet que la productivité ne varie pas. Pour reprendre l'exemple donné dans l'un des documents joints, si la tâche qui consiste à rédiger des chèques est informatisée et que les chèques sont dorénavant imprimés par ordinateur au lieu d'être écrits à la main, le nombre d'employés nécessaires diminue nécessairement et les rapports font état d'une baisse du volume de la production. Nul gain de productivité n'est donc reconnu, et pourtant, un nombre égal de chèques a été produit.

4. Des données non scientifiques indiquant que la productivité dans le secteur public a bel et bien augmenté à la suite des diverses réformes mises en œuvre ne manquent pas. Autant d'améliorations qui ne sont cependant pas mesurées officiellement. Le recours croissant à la budgétisation et aux systèmes de gestion basés sur les résultats dans les pays Membres offre enfin un moyen d'améliorer la situation.

5. Une meilleure mesure de la productivité dans le secteur public permettra au parlement, aux ministres et aux fonctionnaires :

- de vérifier les avantages des réformes de la gestion publique ;
- de suivre et d'évaluer la performance de différents ministères et organismes ;
- de recenser les domaines où il importe d'apporter des changements ;
- de contribuer au processus budgétaire puisque des objectifs annuels pourront être fixés en matière de gains d'efficacité.

6. Par ailleurs, les statisticiens souhaitent grandement améliorer la mesure de la productivité du secteur public, particulièrement en ce qu'elle permet d'améliorer les comptes nationaux (évaluation du PIB). En Europe, par exemple, on observe un effort concerté des bureaux nationaux de statistiques en ce domaine.

7. Étant donné cette convergence d'intérêts, l'OCDE a organisé en mars de cette année une réunion d'experts au cours de laquelle des responsables dans le domaine de la gestion publique et des experts des bureaux statistiques nationaux ont pu discuter des orientations possibles à donner à ces travaux dans le futur. Les principales conclusions de cette réunion sont les suivantes :

- La détermination des mesures et des indicateurs appropriés est le principal obstacle à l'évaluation de la productivité dans le secteur public.
- Pour l'heure, l'information disponible ne permet pas une étude comparative uniforme de la productivité dans les pays Membres.
- Les gestionnaires et les statisticiens des fonctions publiques ont des intérêts et des besoins convergents.
- L'OCDE peut contribuer grandement à l'élaboration d'indicateurs et de mesures de la production utiles aux comptes nationaux et à la gestion publique.

8. L'OCDE occupe en effet une place de choix pour établir des principes et des pratiques capables de déboucher sur des indicateurs et mesures de la production appropriés. Le cadre résultant -- fondé sur l'expérience de pays Membres qui ont déjà fait leurs preuves en ce domaine -- servira à surmonter les principaux obstacles à la mesure de la productivité dans le secteur public et ne pourra donc qu'accélérer la réalisation d'analyses comparatives uniformes.

9. Les études de cas présentées à la réunion des experts figurent ci-après.

AUSTRALIE

Ken Tallis
Australian Bureau of Statistics

Introduction

10. Depuis quelques années, la performance (et surtout la productivité) des services publics suscite un intérêt croissant en Australie.

11. En 1993, le *Council of Australian Governments* (COAG) a d'ailleurs entrepris l'examen de la prestation des services. Sous sa direction, les administrations du Commonwealth et de huit États et territoires ont formé des groupes de travail chargés d'élaborer des instruments de mesure de l'efficacité et de l'efficacité de plus d'une douzaine de catégories de services publics, dans le but principal de comparer la performance des États et de stimuler l'adoption de pratiques exemplaires.

12. Les organismes centraux de budgétisation des administrations du Commonwealth et des États ont, à des degrés divers, conçu des moyens de mesurer la production et les résultats des services publics. Le travail porte surtout sur l'observation de la performance d'organismes publics particuliers et de certaines unités de services au sein de ces organismes.

13. L'*Australian Bureau of Statistics* (ABS) s'intéresse particulièrement à la mesure de la productivité globale. Il publie en effet, en complément des comptes nationaux d'Australie, des indices annuels de la productivité de la main-d'œuvre, de la productivité du capital et de la productivité de facteurs multiples du «secteur marchand» à l'intention des comptes nationaux australiens. Pour l'instant, les comptes ne comprennent pas de mesure acceptable de la production en matière de services de santé et de services collectifs, d'éducation, d'administration publique et de défense, de services de personnels, de services immobiliers et de services commerciaux. Nos estimations de la productivité globale excluent ces industries, ce qui réduit forcément leur utilité analytique. C'est pour combler cette lacune que l'ABS a lancé un projet sur trois ans visant à établir de nouvelles mesures de la production et de la productivité des secteurs non marchands, y compris les administrations publiques.

14. La majeure partie des travaux de l'ABS sont fondés sur la perspective traditionnelle dans laquelle la productivité est envisagée dans les comptes nationaux. Nous avons cependant étudié certains ensembles de données constitués par l'intermédiaire des groupes de travail du COAG. Nous avons également employé d'autres techniques [comme l'analyse par enveloppement des données (AED) et l'analyse par frontière stochastique (AFS)] déjà utilisées par certains ministères en Australie.

La productivité du point de vue des comptes nationaux

15. Comme beaucoup d'autres organismes nationaux de statistique, l'ABS mesure la productivité globale du secteur marchand en divisant la production par les facteurs de production. La mesure la plus exhaustive que nous puissions publier pour l'instant est une productivité multifactorielle, soit le rapport du volume de production à un indice du volume combiné de la main-d'œuvre et du capital.

16. Nos estimations de la productivité multifactorielle ne sont pas sans faiblesses, même pour le secteur marchand. L'ABS a d'ailleurs dressé des plans pour pallier ces faiblesses :

- Prise en compte de la qualité variable des ressources en terme d'emploi. Pour l'instant, l'ABS mesure le volume de l'emploi en calculant le total des heures travaillées. Le *Bureau of Labour Statistics* des États-Unis nous a aidés à mettre en oeuvre ce travail.
- Elaboration d'un indice des intrants en capital à partir de nos estimations du stock de capital productif. Cet élément suit les méthodes mises au point pendant les réunions du groupe de travail de Canberra sur la mesure du capital. Jusqu'ici, l'ABS évaluait le facteur capital en faisant une moyenne du stock de capital brut et de capital net.
- Élargissement de notre série d'indices des prix relatifs pour qu'elle couvre la production du secteur des services.
- Constitution d'indices en chaînes pour le volume de production.
- Elaboration de mesures de la productivité multifactorielle pour chaque industrie et pour l'économie globale du pays à partir des tableaux production-facteurs de production. Auparavant, l'ABS compilait ses comptes nationaux suivant la méthode «des trois vases clos». Des estimations indépendantes du PIB étaient en effet collectées à partir de données sur les revenus, les dépenses et les produits des industries. Depuis la fin de 1998, l'ABS établit ses comptes suivant la méthode production-facteurs de production. Les tableaux d'offre et d'utilisation fournissent maintenant un cadre uniforme de mesure de la production et des facteurs de production en prix courants et en volume, cadre qui sert également à nos procédés complexes de comparaison et d'équilibre des données. Une fois en possession d'une série chronologique établie sur cette nouvelle base, nous pourrions établir des séries plus justes et exhaustives de données sur la productivité.

17. La principale faiblesse qu'il nous reste à corriger dans nos estimations de la productivité multifactorielle réside dans le fait qu'elles excluent beaucoup de services, et surtout les administrations publiques. Bien qu'il soit assez difficile de mesurer les facteurs de production utilisés dans les services publics, la principale difficulté que pose la mesure de la productivité dans les administrations publiques réside dans l'obtention de mesures raisonnables de la production.

Amélioration progressive de la mesure de la production et de la productivité des administrations publiques

18. Actuellement, dans les comptes nationaux d'Australie, la production des industries non marchandes est mesurée en fonction des facteurs de production utilisés. Ainsi, pour obtenir la production annuelle des services publics de santé, on additionne l'estimation en prix constants des salaires et des suppléments de rémunération ainsi que le volume estimé de consommation de capital fixe. Les estimations trimestrielles de la production sont obtenues par interpolation à partir des estimations de production annuelle et à l'aide des évaluations trimestrielles des heures travaillées. Si l'on excepte l'effet de certains changements dans la composition des facteurs de production, cette méthode d'évaluation signifie qu'il est impossible de suivre l'évolution de la productivité dans les industries non marchandes.

19. L'ABS tente donc de concevoir des mesures de production qui soient indépendantes de la mesure des facteurs de production pour certains des services les plus importants.

- En 1997, des mesures expérimentales de production et de productivité ont été élaborées dans le domaine des services publics de **santé**. L'annexe 1 est un résumé des sources de données et des méthodes. Les résultats ont été soumis à l'examen d'autres statisticiens en 1998 et, depuis le début de 1999 jusqu'au milieu de l'année, l'ABS tente de voir si ces nouvelles mesures peuvent être intégrées aux comptes nationaux.

- En 1998, des mesures similaires ont été conçues pour les services **d'éducation**. L'annexe 2 résume les sources et les méthodes. Pendant la seconde moitié de 1999, l'ABS évaluera la possibilité d'intégrer ces nouvelles mesures aux comptes nationaux.
- Depuis le début de 1999, on s'emploie à mettre au point de nouvelles mesures relatives aux services **de justice et de lutte contre le crime** (police, établissements correctionnels et tribunaux).

20. Nous pourrions ensuite porter notre attention sur d'autres services, comme l'aide sociale et la gestion des affaires publiques. Nous croyons possible de mesurer les services consommés à l'échelle individuelle. Le nombre de cas, éventuellement pondéré en fonction des coûts des services, par exemple, serait un bon point de départ pour des services comme la gestion des paiements de sécurité sociale, le traitement des déclarations de revenus, etc. Nous considérons comme moins prometteuse la mesure des services consommés collectivement, comme la défense ou les conseils stratégiques, mais même pour ceux-là, nous savons que certains organismes de statistiques ont estimé des mesures de production qu'ils croient utilisables.

Méthode générale de mesure de la production dans le secteur public

21. Nous avons adopté une méthode identique pour toutes les « activités » des services publics que nous avons étudiées jusqu'ici.

22. Premièrement, constituer un **modèle des services, des fournisseurs, des clients et des bailleurs de fonds**, si sommaire soit-il. Dans certains cas, nous avons eu la chance de trouver un modèle établi, qui répondait à nos besoins. Ainsi, nous avons pu utiliser le *National Health Information Model* (NHIM) conçu par l'*Australian Institute of Health and Welfare* et quelques organismes partenaires.

23. Deuxièmement, **faire le lien entre le modèle propre à l'activité et le cadre établi dans le système de comptabilité nationale (SCN) de 1993**. De fait, il faut déterminer quels services sont associés à tel secteur de production, et à quel secteur appartient chaque prestataire de services. Ainsi, il est possible de faire abstraction de certains aspects des services, si importants soient-ils pour les acteurs de l'activité. Les décideurs du ministère de la Santé s'intéressent de près à l'efficacité des services, qu'ils interprètent généralement comme des résultats (changements dans l'état de santé de la population cliente). Pour les besoins de la comptabilité publique, toutefois, l'ABS s'intéresse aux biens et services produits (outputs) et non aux résultats (outcomes) -- voir plus loin.

24. Troisièmement, **décomposer les services en catégories assez homogènes**. Il est apparu que ces catégories correspondent souvent aux types d'institutions qui fournissent les services (aux degrés supérieurs d'agrégation, pour le moins). Par exemple, les services de santé ont d'abord été décomposés en soins hospitaliers de longue durée, soins infirmiers en établissement, services de médecins, etc. Il y a en général encore plusieurs niveaux de désagrégation. C'est dire que les services hospitaliers, par exemple, peuvent être ventilés ensuite en services internes et services externes, services de formation et recherche. Les services internes se divisent ensuite en groupes fondés sur le diagnostic. Le danger de cette méthode de désagrégation est que les mesures de production et de productivité calculées à l'issue de ce processus ne tiennent pas compte des influences entre les différents segments. Le danger est d'autant plus grand que (comme c'est le cas en Australie depuis les années 80) l'équilibre entre les institutions responsables de la prestation des services peut se modifier ou que les frontières entre institutions deviennent moins évidentes. Ceci est particulièrement vrai quand il est impossible d'obtenir des mesures de production satisfaisantes (exhaustives et sans chevauchement) pour les segments concernés.

25. Quatrièmement, **chercher les indicateurs de volume de services** pour chaque catégorie. Nous nous sommes fiés en grande partie aux données administratives sur les biens et services fournis, compilées par les agences centrales de budget, les autorités chargées de la réglementation ou les organismes effectuant des paiements et des allocations. Heureusement, les travaux récents du COAG et d'autres groupes de travail ont produit des séries de données qui sont dorénavant à la disposition des comptables de l'État. Il serait évidemment préférable de disposer de séries de données collectées suivant des méthodes invariables sur la période. Or, celles que nous utilisons remontent aux années 90 ou à la fin des années 80 pour la plupart. Pour les années antérieures, il existe uniquement des données plus succinctes (portant sur une gamme plus étroite de services ou fondées sur une classification moins détaillée).

26. Cinquièmement, **rechercher des variables de pondération** de nature à faciliter l'agrégation des indicateurs de volume. Pour la plupart des services publics, les prix, qui peuvent servir à cette fin, ne sont pas disponibles. Les coûts sont toutefois connus la plupart du temps. Par exemple, nous avons pondéré les données sur les groupes clients à l'aide des données sur le remboursement par diagnostics regroupés (qui reflètent le coût différentiel de la prestation de soins aux patients atteints de plusieurs maladies), et nous avons pondéré les effectifs d'étudiants des universités à l'aide des droits exigés pour les différents cours.

27. Sixièmement, **élaborer des indices de production en volume**. En règle générale, les étapes énumérées jusqu'ici donnent une mesure agrégée de la production à un niveau «institutionnel large» (par exemple l'ensemble des hôpitaux ou l'ensemble des maisons de soins). Mais il est possible d'utiliser des portions de coûts ou d'autres facteurs pour obtenir une agrégation au niveau de l'activité (par exemple, tous les fournisseurs de services). Autant que possible, nous élaborons des indices de volume en chaîne. Il arrive toutefois que les facteurs de pondération ne soient pas d'assez bonne qualité. Nous employons alors, par exemple, un ensemble unique de données de remboursement par diagnostics regroupés comme facteur de pondération pour le début des années 90 et élaborons un indice en chaîne pour la période allant du milieu des années 90 aux suivantes.

28. Septièmement, **soumettre les mesures de production en volume à un examen de qualité**. Comme l'ABS a conçu des mesures de production expérimentales pour chaque service public, ces mesures ont été soumises à un groupe de spécialistes composé d'administrateurs et de chercheurs. Les examinateurs doivent se pencher sur les questions suivantes :

- Les mesures de production portent-elles sur une gamme de services assez vaste pour être «représentative»?
- Avons-nous utilisé au mieux les données disponibles (et surmonté les obstacles) ?
- Notre démarche segmentaire nous a-t-elle empêchés de tenir compte d'importantes interactions sur la production et la productivité ?
- Les tendances relatives à la production (et, partant, relatives à la productivité) sont-elles plausibles ?

29. Huitièmement, **évaluer si les mesures expérimentales de la production peuvent être intégrées aux comptes nationaux**. Selon nos collègues, les estimations calculées pour les services publics de santé, par exemple, sont les meilleures qui puissent être élaborées à partir des données actuellement disponibles. Elles ne suffisent pas, cependant, à justifier leur intégration dans les comptes nationaux. Les estimations les plus justes qui soient en ce qui concerne le secteur public pourraient quand même diminuer la qualité de nos évaluations globales de la production et de la productivité. Bon nombre des considérations évoquées au sujet des données s'appliquent à cette évaluation. Pour nous, toutefois, la grande question est de savoir si nos mesures expérimentales de production ont laissé de côté d'importants changements dans la qualité des services publics. Nous y reviendrons.

30. Neuvièmement, **incorporer les nouvelles mesures de production aux comptes nationaux** s'il est jugé opportun de le faire. Il s'agit là d'une tâche complexe, d'autant plus que l'ABS emploie actuellement une méthode production-facteurs de production pour établir ses comptes nationaux de recettes, de dépenses et de produits. Le travail expérimental décrit ci-dessus produit des indices de production en volume. Pour incorporer pleinement ces derniers dans les tableaux d'offre et d'utilisation qui étayent maintenant nos comptes nationaux, il faut entre autres choses considérer les effets sur les mesures en prix courants et en prix constants, la valeur ajoutée et la production brute, l'utilisation (la demande) des services et l'offre de services, ainsi que les facteurs de production et la production. L'ABS s'emploie à évaluer ces effets dans le domaine des services publics de santé pendant la première moitié de 1999.

Autres perspectives (sans agrégation) de la productivité

31. Un certain nombre de chercheurs et d'organismes administratifs d'Australie emploient la même approche agrégée de la productivité multifactorielle que l'ABS. Toutefois, d'autres façons de mesurer la productivité (et des notions connexes comme l'efficacité) gagnent en popularité.

32. Certains ministères recourent à « l'analyse par enveloppement des données » (AED) pour analyser et comparer la performance de leurs unités de prestation de services. L'AED est une méthode de programmation linéaire qui permet de délimiter un périmètre d'efficacité autour d'un ensemble de données sur les unités de prestation de services, de déterminer les unités qui se situent dans ce périmètre et, pour chacune, de repérer des unités efficaces pouvant constituer des modèles de pratiques exemplaires. Autre technique assez semblable à celle-ci, l'analyse par frontière stochastique (AFS), qui a l'avantage de permettre la vérification statistique des hypothèses et du poids relatif des différents paramètres.

33. Dans le cadre de son travail sur les hôpitaux publics, l'ABS a appliqué les techniques de l'AED et de l'AFS à un ensemble de données sur les hôpitaux privés d'Australie. L'un des objectifs de cet exercice est de nous familiariser avec les méthodes analytiques employées par d'importants membres de la communauté d'utilisateurs. Il s'agit aussi de comprendre en quoi les données et les méthodes peuvent influencer sur les conclusions relatives à la productivité du secteur public et particulièrement :

- d'étudier les différences entre les hypothèses qui sous-tendent les diverses techniques, et les différences entre les résultats obtenus quant aux tendances et caractéristiques de la productivité ;
- de vérifier les hypothèses (relatives à l'homogénéité de l'activité de services, aux économies d'échelle, etc.) qui sous-tendent les méthodes standard d'analyse de la productivité globale ;
- de comprendre l'incidence parfois subtile des caractéristiques des données disponibles (et de notre choix parmi ces données) sur nos conclusions.

Orientation stratégique et autres applications

34. Les travaux entrepris en Australie sur la mesure de la productivité du secteur public ont servi ou serviront entre autres :

- a) à suivre la productivité globale du pays et, particulièrement, à observer les fluctuations qui pourraient être imputables aux importants efforts réalisés au niveau des réformes administratives et à l'échelle micro-économique, et qui ont marqué en particulier les années 80 et 90. Les travaux de l'ABS seront utiles à cet égard ;

- b) à comparer la productivité des administrations publiques à celle d'autres secteurs de l'économie australienne. Des comparaisons peuvent ainsi être faites avec le reste de l'économie, de manière globale ou avec des services «parallèles» du secteur marchand. Les travaux de l'ABS seront utiles à cet égard ;
- c) à comparer la productivité en matière de prestation des services publics entre États. Les travaux du COAG sont utiles à cet égard. Ces derniers sont toutefois fondés sur des ensembles d'indicateurs d'efficacité et d'efficacités qui ne se prêtent pas à des mesures unitaires ou cumulées de la productivité d'un État par rapport à un autre. Même si notre méthode peut en principe donner lieu à ce type de comparaisons et s'il est possible de ventiler nos données par État, nous ne prévoyons pas pour le moment d'évaluer la production ou la productivité multifactorielle des États individuellement ;
- d) à comparer la productivité de certaines unités de prestation de services. Certaines agences gouvernementales ont en effet établi un système grâce auquel elles analysent entre autres l'efficacité (et dans certains cas, la productivité) de certains services d'enregistrement des véhicules motorisés ou d'autres bureaux de traitement de transactions. Toutefois, il n'existe de programme global dans aucun État ni, à plus forte raison, pour l'ensemble des États. En règle générale, ces analyses reposent sur des techniques non paramétriques comme l'AED, mais il serait possible d'appliquer aussi les techniques relatives à la productivité multifactorielle. Le principal objectif de ces analyses est de repérer les unités utilisant des méthodes exemplaires qui pourraient être étendues à d'autres ;
- e) à ajuster («indexer») les transferts financiers. En Australie, comme dans beaucoup d'autres pays, en effet, des sommes importantes sont transférées entre administrations (et entre agences au sein de ces administrations) à l'appui de la fourniture de services. Auparavant, une fois établi le volume des transferts pour telle période de référence, les sommes annuelles pouvaient être indexées en vertu d'une mesure générale de l'inflation ou d'un indice des salaires. De grands changements s'annoncent dans la façon de déterminer le volume de ces transferts. On pourrait par exemple utiliser des indices de prix de services particuliers. Certaines administrations aimeraient utiliser des indices de prix, indexés en fonction de la productivité (pour tenir compte du fait que l'agence qui augmente sa productivité a besoin d'un peu moins d'argent qu'auparavant pour fournir la même quantité de services). Or jusqu'ici, ces montants indexés ont été réduits en fonction d'un dividende d'efficacité imposé de l'extérieur, afin de refléter un gain de productivité que l'agence devrait être en mesure de réaliser. Il faut toutefois envisager dorénavant la demande de facteurs estimés d'ajustement de la productivité en fonction du gain de productivité que les agences de tel et tel type ont effectivement réalisé. Les travaux en ce sens s'inspireront beaucoup de ceux de l'ABS.

Problèmes à régler et travaux à venir

35. Il serait utile de poursuivre la recherche sur presque tous les aspects de la mesure de la productivité abordés jusqu'ici. Une question se pose particulièrement en ce qui nous concerne : *Avons-nous omis de relever des changements importants dans la **qualité** des services fournis par les administrations publiques ?*

36. En collaboration avec d'autres agences, l'ABS cherche différentes méthodes permettant d'évaluer la mesure dans laquelle nos estimations du volume de production (et par là-même, nos estimations de productivité) peuvent être biaisées et si possible d'ajuster nos estimations en fonction du changement dans la qualité des services.

37. Ainsi, notre mesure de la production en matière de soins aux patients hospitalisés tient compte de l'évolution de la qualité dans la mesure où cette dernière est appréhendée au moyen de l'évolution de la composition des services (c'est-à-dire, dans l'évolution de la proportion des patients répartis entre nos 667 groupes de diagnostics). Elle laisse toutefois passer la plupart des changements qualitatifs qui peuvent se produire au sein des groupes de diagnostics (tel un changement dans la qualité des remplacements de la hanche ou des angioplasties) si ces changements n'ont pas, par exemple, été répercutés en termes de coûts.

38. Plusieurs initiatives gouvernementales récentes ont pour but de surveiller les changements survenant dans la qualité de la prestation des services de santé en Australie. Ainsi, le « premier rapport national sur les indicateurs de la performance du secteur de la santé » (*First National Report on Health Sector Performance Indicators*) laisse présager l'apparition d'indicateurs de la qualité des soins et de la satisfaction des patients dans le cadre du programme national des résultats des hôpitaux. Il s'agit d'une approche descendante. Toutefois, même quand ces indicateurs seront disponibles, il restera à régler les questions de méthodes notamment celle du lien entre ces indicateurs et nos indices de production.

39. D'autres s'emploient à trouver comment mesurer les changements qualitatifs dans les soins de santé, suivant une approche ascendante qui suivrait en détail l'évolution de l'efficacité des traitements d'états particuliers comme les maladies cardio-vasculaires. L'ABS prévoit d'appliquer ces méthodes aux données recueillies en Australie. Il faudra de toute évidence encore longtemps avant qu'un programme de recherche ne puisse traiter une proportion appréciable de nos 667 groupes de diagnostics, mais même à court terme, nous pourrions évaluer dans quelle mesure nos estimations du volume de production peuvent être tirées à la baisse, faute d'avoir tenu compte des changements qualitatifs.

Annexe 1

Mesures de la production – Essais dans les services publics de santé

Des essais de mesures de production existent pour la plupart des « segments » des services de santé, y compris les établissements de soins de courte durée, les hôpitaux psychiatriques, les maisons de soins, les soins médicaux et dentaires et d'autres services de santé. Même si le projet portait principalement sur les services de santé publics, des méthodes similaires ont été appliquées à certains services privés. Les estimations portent essentiellement sur les années 90.

Établissements publics de soins de courte durée

Dans l'ensemble des services de santé publics, c'est pour le segment des établissements de soins de courte durée que les données sont les plus riches.

De manière générale, la production des hôpitaux se compose de soins internes, de soins externes, de formation (des travailleurs du secteur médical et de la collectivité) ainsi que de recherche. Les estimations ne portent que sur les soins internes et externes, mais les travaux d'évaluation récents menés sur la production de la formation suggèrent des moyens de prendre en compte les deux autres composantes.

L'une des méthodes privilégiées pour mesurer les soins aux patients hospitalisés s'appuie sur la base de données nationale sur la morbidité hospitalière, qui contient des informations sur le nombre et le coût de 667 traitements différents (diagnostics regroupés).

Selon notre indice expérimental de production, les soins aux patients ont substantiellement augmenté au début des années 90, excédant la croissance globale des services communautaires et sanitaires telle que permettent de l'estimer les mesures fondées sur les facteurs de production qui figurent dans les comptes nationaux.

Notre indice de production privilégié pour les soins aux hospitalisés augmente en moyenne d'environ sept pour cent par année pendant cette période, ce qui contraste avec l'augmentation moyenne d'un peu plus de deux pour cent par année calculée actuellement dans les comptes nationaux. Cet écart peut être imputé aux facteurs suivants (parmi d'autres) :

- Il peut y avoir eu une augmentation de la productivité que ne reflètent pas les estimations de production utilisées dans les comptes nationaux.
- D'autres segments des services sanitaires et communautaires (hôpitaux privés, praticiens ou assistance sociale) peuvent avoir connu une croissance plus lente que les hôpitaux publics pour soins de courte durée.

Autres segments des services de santé

L'ABS a également conçu des mesures pour les segments suivants des services de santé. Parmi les plus importants, notons :

Centres de soins infirmiers. La mesure de production privilégiée consiste en un indice des jours-lits pondéré en fonction du coût et calculé pour cinq catégories de clients (établies en fonction du niveau de soins requis). Les données de base sont collectées par le ministère de la Santé et des soins aux personnes âgées.

Praticiens. La mesure de production privilégiée consiste en un indice pondéré en fonction du coût calculé pour une centaine de catégories de consultations. Les données de base sont collectées par les régimes d'assurance médicale.

Hôpitaux psychiatriques. La mesure privilégiée est un indice pondéré en fonction du coût des jours-patients pour une douzaine de catégories de services. Les données de base sont collectées par l'Institut australien de la santé et des services sociaux.

Annexe 2

Mesures de la production – Essais dans les services publics d'éducation

Des mesures de la production ont été réalisées pour la plupart des segments des services publics d'éducation, dont les maternelles, les écoles primaires et secondaires, les centres de formation professionnelle postsecondaire et les universités. En règle générale, les estimations portent uniquement sur les années 90. Elles sont toutes fondées sur des données administratives collectées à d'autres fins par les autorités du Commonwealth et des États responsables de l'éducation.

Pour les écoles, la principale mesure de production est le nombre d'inscriptions (en équivalent temps plein). Pour les centres de formation professionnelle postsecondaire, il s'agit du nombre d'heures de cours. Pour les universités, c'est un indice pondéré du nombre d'étudiants, calculé pour trois catégories de cours, le facteur de pondération étant les droits d'inscription payés par les étudiants, qui reflètent approximativement le coût des cours.

Dans ce cas, comme pour beaucoup d'autres services publics, la question principale est de savoir dans quelle mesure nos estimations sont biaisées du fait de la non prise en compte des changements qualitatifs. L'ABS étudie des indicateurs de changements qualitatifs, comme les scores obtenus par les élèves à des épreuves communes de lecture, d'écriture et de calcul, ou le rythme de progression des élèves dans les cours postsecondaires. Nous n'avons souvent que de très courtes séries chronologiques de ces indicateurs qualitatifs, mais même quand nous disposons de séries plus longues, il reste à trouver comment intégrer ces mesures qualitatives à la mesure de base de la production.

FINLANDE

*Anne Aaltonen
Statistique Finlande*

Projet de mesure de la productivité globale dans le secteur des administrations publiques

40. Le but du projet est de concevoir un système permettant de mesurer et de suivre la productivité dans les administrations publiques à l'aide : 1) de la théorie des indices ; 2) des méthodes liées aux indicateurs de production. Les administrations centrale et locales sont incluses quoique traitées distinctement étant donné la nature particulière des services fournis par chacune. La distinction tient aussi à ce que les données relatives aux deux sous-secteurs sont traitées différemment. Statistique Finlande produit des statistiques sur la production et la productivité de l'administration centrale depuis quelques années, tandis que les statistiques sur la productivité des administrations locales ne sont produites que depuis un an et demi.

41. Le projet a pour principal objectif de produire des statistiques sur la productivité, mais il présente des avantages incontestables pour les organismes administratifs eux-mêmes. Il est essentiel en effet que chacun définisse ses produits et le coût de production de ses produits finals. La conception d'un système de statistique et de suivi a une incidence indirecte sur les systèmes d'information des organisations, puisqu'il faut préciser concepts, définitions et classifications. L'acquisition des données et le système de rétroaction en vertu duquel les évolutions du taux de croissance de la production, des facteurs de production et de la productivité sont signalés à chaque unité encouragent forcément les agences à définir des indicateurs de production qui représentent le plus fidèlement possible les services fournis.

42. Le nombre total d'agences de l'administration centrale auprès desquels les données sur les facteurs de production et la production sont recueillies est d'environ 120 chaque année. Ces unités couvrent 70 à 80 pour cent environ de la rémunération des salariés de l'administration centrale. A ce jour, les activités du parlement et des ministères qui établissent les politiques ainsi que certaines autres activités (gestion des affaires étrangères, par exemple) sont exclues. Les agences participantes représentent par ailleurs diverses sphères d'activité économique, comme l'administration publique, la défense ainsi que la recherche-développement.

43. Les calculs expérimentaux faits en 1997 pour l'administration centrale touchent environ 40 pour cent des unités selon les dépenses en salaires et en sécurité sociale recensées dans les comptes nationaux, soit 56 unités sur un total de 117. La définition de production a beaucoup progressé en Finlande. La production globale est définie et mesurée pour 37 de ces 56 unités. Toutefois, il faut préciser certains aspects des définitions d'indicateurs de production pour mesurer cette dernière avec plus de justesse.

44. Les indicateurs de production devraient englober toute la production. En effet, pour que la mesure de la production fondée sur des indicateurs quantitatifs soit suffisamment fiable, ces indicateurs doivent pour le moins couvrir les produits finals les plus importants et les plus essentiels de la production globale. Plus de 70 pour cent de la production a été définie dans 90 pour cent des unités visées par les calculs.

45. Le champ des mesures de productivité de l'administration centrale s'étend progressivement, car les unités s'emploient à concevoir leurs propres données de coûts et à améliorer simultanément la

définition de leur production. La grande difficulté de la compilation des indices de production tient au manque d'information sur le poids relatif d'un produit final.

46. Le taux de croissance de la production agrégée au niveau de l'administration centrale n'est pas nécessairement représentatif de l'évolution de la production totale de l'administration centrale. Il doit plutôt être considéré comme une évolution moyenne pondérée de la production de toutes les unités couvertes par les mesures et ce, parce que les produits mesurés ne sont finals que dans l'optique de chaque unité. Ils ne le sont pas dans la perspective de l'administration centrale, puisque certains sont ensuite utilisés par d'autres unités de l'administration centrale.

47. Les calculs de productivité des administrations locales portent sur l'éducation, les services sociaux et les bibliothèques. La mesure effectuée en 1996 pour les administrations locales englobe plus de 50 pour cent des services, selon les dépenses de salaires et de sécurité sociale tirées des « Statistiques économiques des municipalités ». La productivité des soins de santé n'est pas comprise dans le calcul de la productivité des administrations locales. Si nous réussissons à intégrer les soins de santé dans ces calculs, la couverture passera à 80 pour cent.

48. Les données sur les facteurs de production et la production des administrations locales sont recueillies chaque année par Statistique Finlande, pour les besoins des « Statistiques économiques des municipalités ». Elles couvrent environ 60 groupes fonctionnels au total. Les calculs s'appuient sur un indicateur de production ou plus pour chaque fonction, selon le cas.

Méthode

49. La productivité multifactorielle est évaluée en fonction de l'efficacité par rapport aux coûts en termes réels et mesurée par le rapport des variations de la production aux variations des coûts de main-d'œuvre et d'autres dépenses (facteurs de production). La productivité multifactorielle est beaucoup plus pertinente que la productivité de la main-d'œuvre. La mesure des variations de la production et de la productivité ne tient pas encore compte des changements qualitatifs.

50. Nous recourons à la méthode des indices et, notamment, à l'*indice en chaîne de Törnqvist*, dont la formule et la structure de pondération sont flexibles. Il convient aux fins visées parce que la structure de la production est variable. En règle générale, les organismes publics produisent une variété de services qu'il serait impossible d'additionner en volume. Or, l'*indice de Törnqvist* permet de combiner le taux de croissance de diverses quantités. La structure de pondération flexible a aussi pour avantage de permettre la modification de la composition de la production (« qualité de production ») d'une période à une autre. La croissance de la productivité est mesurée par comparaison de deux périodes (années) consécutives.

51. La productivité de l'administration centrale est mesurée à partir du niveau micro-économique. Cette méthode ascendante signifie que les indices des facteurs de production, de la production et de la productivité sont collectés pour chaque unité. L'agrégation des évolutions des facteurs de production et de la production sont ensuite collectés sur la base du taux de croissance de chaque unité pondéré par sa part dans les dépenses en salaires et en sécurité sociale d'après les comptes nationaux. Les résultats finals ne peuvent être considérés comme représentatifs de l'ensemble de l'administration centrale. On peut tout au plus y voir un reflet des tendances observées dans les organismes concernés.

52. À l'échelle locale, la mesure se fait à partir des municipalités et non des unités. D'abord, on mesure tous les changements touchant la production et les facteurs de production pour chaque municipalité et chaque regroupement de municipalités. Dans chaque cas, la productivité est mesurée fonction par fonction. Les indices de production et les indices relatifs aux facteurs de production ainsi qu'à la productivité fonctionnels sont ensuite agrégés en fonction du poids de chaque échelon ou niveau.

Définir et mesurer la production

53. L'objectif est maintenant de distinguer les changements affectant le volume de la production de ceux qui touchent le volume des facteurs de production pour obtenir une mesure de la productivité réelle des services publics.

54. Pour définir la production de services collectifs, il faudrait partir de la production elle-même. La définition des produits finals peut être dérivée des tâches et activités de l'organisme qui exécute la fonction. Les indicateurs de production devraient donc être choisis de manière à décrire réellement les produits finals et non, par exemple, des résultats. Un résultat correspond plutôt à l'incidence de différents types d'activités. Or, l'objectif est de mesurer les services réellement reçus par les clients externes, soient les clients qui n'appartiennent pas à l'organisme.

55. Les services de l'administration centrale, dont la plupart sont des services collectifs, sont très divers. C'est pourquoi les produits finals et les indicateurs de la production doivent être précisés par chaque agence.

56. Les bases de données de l'administration centrale (et les mesures effectuées) indiquent que les produits finals et les indicateurs de la production sont définissables pour la majeure partie du secteur public. Il semble que la production et la productivité de la plupart des services collectifs soient mesurables.

57. La classification des produits finals est d'une importance cruciale. La production devrait toujours être divisée en sous-groupes composés de produits finals homogènes et il devrait y avoir un seul indicateur pour chacun de ces groupes. Ainsi, certains des indicateurs de services non marchands qui sont utilisés en Finlande devraient être définis de manière plus homogène et plus précise que ce qui s'est fait jusqu'ici.

58. Si la qualité d'un produit final change légèrement, il faut corriger la quantité mesurée en conséquence. En effet, des changements qualitatifs substantiels influent sur la structure de production. En fait, si la qualité change de façon notable, le produit visé devient un nouveau produit. Dans une certaine mesure, l'évaluation de la production et de la productivité faite pour les unités administratives peut tenir compte des changements qualitatifs apportés à la production, du fait de l'utilisation d'une formule de calcul d'indice assortie d'une structure de pondération flexible.

59. Pour intégrer les changements qualitatifs aux statistiques sur la productivité, il faut orienter la mesure prise à l'échelle des unités vers la qualité des produits finals. Il faudrait définir des indicateurs de qualité appropriés et généralement acceptés et disposer systématiquement d'une information sur l'évolution de la qualité des produits.

60. Selon les résultats de la mesure effectuée pour l'administration centrale, la plupart des services publics étudiés ont subi des changements sur le plan du volume de la production qui diffèrent du taux de croissance du volume des facteurs de production. C'est dire que les indicateurs de production sont nécessaire à la mesure de la croissance de la productivité.

61. Le taux de croissance de la production de l'administration centrale a varié de -20 à +20 pour cent en 1997. Les services des administrations locales ont moins changé que ceux de l'administration centrale, mais le taux de croissance varie beaucoup plus d'une municipalité à l'autre. Les résultats montrent que le taux de croissance de la production et de la productivité varie beaucoup entre différentes agences gouvernementales, entre différentes municipalités et entre différentes fonctions des administrations locales. La quantité de produits finals peut également accuser d'amples fluctuations d'une année à l'autre. La variation des taux de croissance est peut-être imputable en grande partie aux changements que subit la demande de services. S'agissant des services de l'administration centrale, le taux de croissance de la production varie plus que celui des facteurs de production, lequel se situait en effet entre -10 et +10 pour

cent en 1997. Les choses sont moins évidentes dans le cas des services des administrations locales. Les écarts entre services ou entre municipalités sont même parfois supérieurs.

62. Avant de tirer quelque conclusion du taux de croissance de la productivité, il faut se reporter aux indicateurs de production utilisés pour les calculs. Ils ne sont pas nécessairement les meilleurs qui soient pour mesurer la productivité. Par conséquent, l'interprétation des résultats appelle la prudence. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure certains des indicateurs de production sont un reflet fidèle du volume de la production de services. Par ailleurs, il faudrait calculer la productivité pendant au moins cinq années avant de tirer des conclusions.

Quelques résultats

63. En règle générale, la productivité du secteur public a décliné en 1995. Puis, en 1996 et en 1997, elle a augmenté légèrement. Étant donné la diversité des agences prises en compte, il est impossible de conclure quoi que ce soit concernant la productivité de l'administration centrale. Les périodes sont toutefois comparables à l'échelle des administrations locales (tableau 1).

Tableau 1 : Taux de croissance de la productivité de 1994 à 1997, en %

	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Administration centrale	-0.5	0.8	1.9
Administrations locales	-2.0	1.3	

64. Il faudra disposer du taux de croissance de la productivité de l'administration centrale pendant au moins cinq ans avant de tirer des conclusions fiables quant aux tendances éventuelles. En 1999, nous disposerons de quatre séries de calculs pour le gouvernement central et de trois pour les administrations locales.

65. Depuis quelques années, la croissance de la production globale de l'administration centrale (moyenne pondérée des taux de croissance de la production des unités) est positive. Selon les résultats obtenus, le recours aux facteurs de production s'est aussi accru, dans une proportion moindre, toutefois, que pour ce qui est de la quantité (volume) de production. En conséquence, la productivité totale de la part de l'administration centrale qui a pu être mesurée a connu une croissance positive au cours des deux dernières années (tableau 2).

Tableau 2 : Taux de croissance agrégés de l'administration centrale (%) de 1995 à 1997

Croissance moyenne pondérée	1995	1996	1997
de la production		+ 4,9	+ 4,2
de l'emploi		- 1,7	+ 4,2
des facteurs de production totaux		+ 4,1	+2,3
de la productivité de la main-d'oeuvre	+ 3,0	+ 6,8	0,0
de la productivité totale	- 0,5	+ 0,8	+ 1,9

66. La productivité des administrations locales a diminué de 2.0 pour cent en 1995, une diminution qui touche tous les secteurs. En 1996, par contre, elle a augmenté globalement de 1.3 pour cent. L'éducation compte pour 55 pour cent des calculs, les services sociaux pour 43 pour cent et les bibliothèques pour 2 pour cent (tableau 3).

Tableau 3 : Taux de croissance agrégés pour les administrations locales de 1994 à 1996, en %

Croissance moyenne pondérée :	1995 (1994=100)	1996 (1995=100)
de la production	+1.7	+4.2
des facteurs de production totaux	+3.7	+2.9
de la productivité	-2.0	+1.3

67. Tous services confondus, la tendance était plus favorable en 1996 qu'en 1995. Selon les résultats obtenus, tant la production que les facteurs de production ont augmenté entre 1994 et en 1996. Toutefois, les taux de croissance diffèrent, ce qui entraîne des changements dans le rythme de croissance de la productivité. Par ailleurs, la production et les facteurs de production de l'éducation, des services de bibliothèque et des services sociaux ont légèrement augmenté, proportionnellement, de 1994 à 1996. La production des services sociaux a fait exception à cette tendance à la hausse. En 1995, en effet, elle est restée la même et les facteurs de production ont augmenté davantage en 1996 qu'en 1995. Les taux de croissance de la productivité peuvent varier considérablement d'une année à l'autre (tableau 4).

Tableau 4 : Évolution de la productivité, de la production et des facteurs de production dans les administrations locales, de 1994 à 1996, en %

Administrations locales	1995 (1994=100)	1996 (1995=100)
Évolution		
Productivité		
Éducation	-0.5	+3.1
Bibliothèques	-0.6	+2.4
Services sociaux	-3.8	+0.2
Production		
Éducation	+3.1	+4.3
Bibliothèques	+1.1	+2.9
Services sociaux	0.0	+4.2
Facteurs de production		
Éducation	+3.6	+1.1
Bibliothèques	+1.6	+0.5
Services sociaux	+4.0	+5.1

68. Dans le secteur de l'éducation, la mesure englobe les établissements d'enseignement général, les lycées, les établissements de formation professionnelle et d'autres services de formation des adultes. Ce sont les heures d'enseignement qui servent d'indicateur de la production finale des services éducatifs. Environ 99 pour cent de tous les coûts opérationnels des services éducatifs sont mesurés.

69. S'agissant des bibliothèques, c'est le nombre annuel de visiteurs qui sert à décrire la production. Les bibliothèques représentent l'établissement culturel que l'on rencontre le plus fréquemment dans les municipalités finlandaises.

70. Le champ d'application de la mesure représente plus de 90 pour cent des fonctions de services sociaux. Ces derniers comprennent les crèches, les soins aux patients âgés en établissements, les services d'assistance familiale, les soins aux personnes handicapées en établissements, les services communautaires aux personnes handicapées, le travail en atelier dirigé des personnes handicapées et les soins aux enfants et aux jeunes hospitalisés. Les crèches regroupent trois fonctions différentes, qui sont les services à temps plein, les services à temps partiel et les services de soutien aux familles à temps plein. Les services communautaires aux personnes âgées et handicapées regroupent quatre fonctions différentes, qui sont les services à domicile pour personnes âgées, les services à temps partiel aux personnes âgées, les services à domicile aux personnes handicapées et les services d'éducation spécialisée aux personnes handicapées. Ces activités sont pondérées en fonction de leurs coûts unitaires.

71. La demande de services est sensible à la migration et au vieillissement de la population. Des changements législatifs touchent aussi la productivité en affectant la demande de services. Ainsi, depuis 1996, les municipalités sont tenues d'offrir des services de garde de jour pour les enfants de moins de 7 ans. Par ailleurs, la mise en réseau et la collaboration entre organismes ont augmenté la productivité des services éducatifs. Des changements économiques radicaux ont en outre forcé les administrations locales à intensifier leur production. En 1995, les autorités publiques locales ont dû mettre à pied une part considérable de leur effectif. Ces changements peuvent faire diminuer la productivité à court terme dans toutes les administrations.

72. On a aussi tenté d'augmenter la productivité en modifiant les structures, par exemple en favorisant les services communautaires aux personnes âgées et handicapées de préférence aux soins en établissements. Toutefois, ce procédé peut entraîner une chute temporaire de la productivité des services sociaux. C'est dire, par exemple, que les soins aux personnes âgées en établissements deviennent plus lourds et que même si la production décroît, il ne s'ensuit pas nécessairement une diminution du taux d'utilisation des facteurs de production. Les changements énumérés ci-dessus peuvent également influencer sur la structure des services aux patients. Et leur intégration à la mesure des taux de croissance de la production dépend des indicateurs de production utilisés. C'est là un autre facteur qualitatif.

73. Il existe deux indicateurs de production possibles pour la plupart des services sociaux et l'éducation. Les taux de croissance des services sociaux et éducatifs diffèrent selon l'indicateur utilisé. Il importe donc d'utiliser des indicateurs qui représentent mieux la production de services, puisque différents indicateurs décrivent différents facteurs. En ce qui concerne les services sociaux, par exemple, le nombre de jours en crèche refléterait mieux la production que le nombre de clients. Dans le secteur de l'éducation, le nombre d'heures d'enseignement vaudrait mieux que le nombre d'élèves (tableau 5 page suivante).

Tableau 5 : Croissance de la production suivant divers indicateurs, en 1995-1996, en %

Municipalités	1995 (1994=100)		1996 (1995=100)	
	Evolution de la production Jour ou jour et nuit	Nombre de clients	Evolution de la production Jour ou jour et nuit	Nombre de clients
Garde d'enfants	-1.3	+4.5	+12.0	+12.6
Soins aux personnes âgées hospitalisées	+0.4	-1.4	-2.1	-2.3
Soins aux personnes handicapées hospitalisées	-11.3	+0.7	-9.9	-19.0
Soins aux enfants et aux jeunes hospitalisés	-4,0	-5,3	+1.6	+6.3
Autorités municipales conjointes				
Soins aux personnes âgées hospitalisées	-1.6	-2.3	-1.1	0.0
Soins aux personnes handicapées hospitalisées	-4.3	-11.4	-2.8	-3.2

74. Les services de santé ne sont pas encore inclus dans la mesure de la productivité des administrations locales, étant donné l'absence d'indicateurs de production pertinents. Pour l'heure, les dépenses correspondant aux produits finals sont impossibles à définir. En Finlande, la structure des services de santé a changé énormément, en effet, au cours des années 90. La productivité des services de santé est demeurée légèrement positive de 1994 à 1996. Une mesure très approximative montre que le taux de croissance de la productivité était de +0.4 pour cent en 1995 et de +0.2 pour cent en 1996. Le nombre de jours-lits ou le nombre de visites servent d'indicateurs de production dans ce cas.

75. La migration interne se fait principalement en direction des vastes centres urbains de la région densément peuplée du sud du pays. La hausse des taux de croissance de la production n'a pas entraîné de croissance de la productivité. Il y a bien sûr quelques exceptions. Ci-dessous, les taux de croissance de la productivité dans les services éducatifs (tableau 6 page suivante).

Tableau 6 : Taux de croissance de la production, des facteurs de production et de la productivité dans le secteur de l'éducation, suivant des regroupements statistiques de municipalités, en 1996 (en %)

Croissance de la production :

Municipalités	Municipalités urbaines	Municipalités semi-urbaines	Municipalités rurales
Éducation	4.2	1.3	0.0
Étab. d'ens. général	2.1	1.4	0.1
Lycées	2.5	0.0	0.0
Form. professionnelle	10.8	2.3	-9.8
Instituts profession.	6.6	2.7	2.7

Croissance des facteurs de production :

Municipalités	Municipalités urbaines	Municipalités semi-urbaines	Municipalités rurales
Éducation	3.2	-0.8	-1.0
Étab. d'ens. général	1.0	-1.3	-1.1
Lycées	2.4	0.7	0.2
Form. professionnelle	10.0	1.4	-4.8
Instituts prof.	5.2	2.4	-0.5

Croissance de la productivité :

Municipalités	Municipalités urbaines	Municipalités semi-urbaines	Municipalités rurales
Éducation	0.9	2.1	1.0
Étab. d'ens. général	1.1	2.7	1.1
Lycée	0.1	-0.7	-0.2
Form. professionnelle	0.8	0.9	-5.2
Instituts prof.	1.4	0.3	3.3

PAYS-BAS

Brugt Kazemier
Bureau de la Statistique des Pays-Bas

1. Introduction

76. En 1992, le Bureau de la Statistique des Pays-Bas publiait les premiers résultats d'une révision majeure des comptes nationaux (CBS, 1992). Une partie de cette révision consistait en la mise en œuvre d'une méthode différente d'évaluation de la variation du volume produit par les services publics. Kazemier (1991) décrit trois méthodes : une méthode basée sur un indicateur de production, une méthode basée sur des déterminants structurels et une méthode utilisant un déflateur.

77. Selon la méthode de l'indicateur de production, le volume de la production du secteur public est évalué à partir d'indicateurs comme le nombre d'incendies éteints, le nombre de crimes résolus et le nombre de personnes touchant des prestations sociales. La méthode des déterminants structurels est une méthode économétrique visant à estimer une fonction de production *Cobb-Douglas*. On suppose que les variables qui affectent les paramètres de la fonction *Cobb-Douglas* sont indépendantes des secteurs et que les écarts de productivité de la main-d'œuvre entre les secteurs s'expliquent par l'association différente de ces variables. Enfin, la méthode du déflateur est décrite dans la section suivante. Les trois méthodes ont donné pratiquement les mêmes résultats. C'est la dernière qui a été adoptée, dans une version légèrement modifiée.

78. L'application de la méthode du déflateur a mis en évidence quelques problèmes. D'abord, s'agissant de compiler des estimations de l'évolution du volume de production des services publics, il est impossible de trouver toutes les données nécessaires. La répartition des administrations publiques en plusieurs catégories de services donne lieu à une autre complication. En effet, les évaluations distinctes effectuées pour chaque catégorie n'aboutissent pas nécessairement aux évaluations faites sans désagrégation. Les écarts sont parfois importants. Par ailleurs, la croissance du volume des charges sociales n'est plus nécessairement égale à la croissance du volume des salaires et traitements, ce qui semble contredire les « règles » de la méthode du déflateur. Mais cette contradiction n'est qu'apparente. Ces points sont traités à la section 3 ci-dessous. La section 4 est un résumé des principales conclusions.

2. Méthode du déflateur

79. La valeur ajoutée brute (au coût des facteurs) des services fournis par les administrations publiques peut être ventilée entre : 1) les traitements et salaires ; 2) les charges sociales ; et 3) l'utilisation du capital fixe. Pour calculer la croissance en volume de la valeur ajoutée des services des administrations publiques, chaque composante doit être déflatée. La méthode décrite ci-dessous s'applique aux deux premières catégories. Elle est décrite en détail dans Kazemier (1991).

80. D'après Kendrick (1985), qui traite du secteur des services, l'hypothèse de base est que le revenu du travail et les salaires augmentent en fonction de la productivité de la main-d'œuvre dans les administrations publiques. Dans ce cas, l'évolution à **long terme** du taux de rémunération par salarié (en équivalent temps plein) peut être divisée en : 1) une composante de correction de l'inflation ; et 2) une composante de correction pour l'évolution de la productivité. Cette dernière comprend en outre l'évolution des traitements et salaires attribuable à la variation de la composition de la main-d'œuvre, par exemple à

cause de changements dans le niveau moyen de scolarité ou le nombre moyen d'années d'expérience. On suppose en effet que ces types de changements affectent la productivité de la main-d'œuvre.

81. L'évolution de l'indice des rémunérations de base des conventions collectives fournit une valeur approchée pour la prise en compte de l'inflation. Toutefois, il arrive que l'augmentation des salaires des conventions collectives rémunère l'augmentation de productivité de la main-d'œuvre. On peut aussi demander si la différence entre les variations de la rémunération réelle par salarié (équivalent à plein temps) et les variations des rémunérations des conventions collectives a pour seule cause l'augmentation de productivité de la main-d'œuvre. Quoiqu'il en soit, les rémunérations des conventions collectives sont considérées comme un bon déflateur des salaires et traitements des administrations publiques. La même approximation, multipliée par un indice pour tenir compte de l'évolution des cotisations à la sécurité sociale, peut servir à déflater le montant total des charges sociales versées par les pouvoirs publics.

82. En fin de compte, les calculs sont fondés sur l'idée que la variation du montant total des salaires et traitements versés par le gouvernement peut être décomposée en trois facteurs : variation de l'effectif, changements dus aux conventions collectives comme approximation de la correction pour inflation et changements dus à l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre :

$$L_t = A_t \times C_t \times P_t \quad [1]$$

où

L_t : indice-chaîne (/100) du montant total des salaires et traitements au cours de l'année t ;

A_t : indice-chaîne (/100) du travail rémunéré au cours de l'année t ;

C_t : indice-chaîne (/100) des taux de rémunération des conventions collectives au cours de l'année t ;

P_t : indice-chaîne (/100) de la productivité de la main-d'œuvre au cours de l'année t .

83. Les principaux utilisateurs des statistiques des comptes nationaux ont été consultés avant la mise en œuvre de cette nouvelle méthode d'évaluation. Ils se sont montrés généralement favorables au changement proposé, conseillant toutefois de modifier la méthode, afin que la composante de l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre résultant de la variation du taux annuel de rémunération soit égale à la moyenne mobile trisannuelle de l'évaluation initiale (non modifiée) de cette composante. Ils proposaient donc d'employer un déflateur \overline{C}_t , tel que :

$$L_t = A_t \times \overline{C}_t \times \overline{P}_t \quad [2]$$

$$\text{avec } \overline{P}_t = \frac{(P_{t-1} + P_t + P_{t+1})}{3} \quad [3]$$

En transformant [2] et en remplaçant \overline{P}_t par [3], on obtient

$$\overline{C}_t = \frac{L_t}{A_t} \times \frac{3}{(P_{t-1} + P_t + P_{t+1})} \quad [4]$$

De [1] on peut déduire que

$$P_t = \frac{L_t}{A_t} \times \frac{1}{C_t} \quad [5]$$

En remplaçant maintenant P_{t-1} , P_t et P_{t+1} en [4] par l'expression [5], le nouveau coefficient déflateur \overline{C}_t peut être exprimé comme une sorte de « moyenne mobile harmonique pondérée » du déflateur initial, soit :

$$\bar{C}_t = \frac{3}{\left(\frac{A_t}{L_t} \times \frac{L_{t-1}}{A_{t-1}}\right) \times \frac{1}{C_{t-1}} + \frac{1}{C_t} + \left(\frac{A_t}{L_t} \times \frac{L_{t+1}}{A_{t+1}}\right) \times \frac{1}{C_{t+1}}} \quad [6]$$

3. Application

84. Comme dans nombre de pays, les estimations finales des comptes nationaux des Pays-Bas sont publiées plusieurs années après l'exercice. Aux Pays-Bas, l'écart est d'environ deux ans et demi. Entre-temps, des comptes provisoires sont établis. Les premiers comptes provisoires sont publiés dans un délai d'environ six mois, et des comptes nationaux révisés (mais toujours provisoires) sont publiés au bout d'un an et demi. Chaque année t , on publie les comptes provisoires de l'année $t-1$, les comptes provisoires révisés de l'année $t-2$ et les comptes nationaux définitifs de l'année $t-3$.

85. La collecte des statistiques des comptes nationaux se fait en trois étapes. D'abord, les comptes finals de l'année $t-3$ sont collectés. Ils font partie des ressources qui servent à produire les comptes provisoires révisés de l'année $t-2$, compilés ensuite. Ces derniers servent à leur tour à établir les comptes provisoires de l'année $t-1$. Sitôt une étape franchie, les résultats ne sont plus modifiés. En règle générale, cette organisation ne pose pas de problème. La mesure du volume de production des administrations publiques crée toutefois des difficultés. Le tableau 1 montre les données disponibles au moment où les comptes finals et provisoires (révisés) sont établis.

Tableau 1 :
Données disponibles aux différentes étapes de compilation des statistiques tirées des comptes nationaux

Année	À la collecte des comptes de l'année :		
	$t-3$	$t-2$	$t-1$
	Comptes finals	Comptes provisoires révisés	Comptes provisoires
$t-4$	Finals	Finals	Finals
$t-3$	×	Finals	Finals
$t-2$	Provisoires	×	Provisoires révisés
$t-1$	-	-	×
T	-	-	-

Nota : t représente l'année en cours.

86. Étant donné la complexité du coefficient de déflation des salaires versés par l'Etat (voir l'équation [6] de la section 2), il faut, pour chaque année étudiée, obtenir les données de l'année précédente et de l'année suivante. Toutefois, comme le montrent les chiffres des colonnes 2 et 3 du tableau 1, pour les données relatives aux comptes provisoires et provisoires révisés les données relatives à l'année suivante ne sont pas connues. A cela, deux solutions. La première consiste à élaborer un déflateur pour les services publics, de sorte que la croissance constatée de la productivité de la main-d'œuvre soit égale à la moyenne mobile pour **deux ans** de la croissance annuelle non modifiée de la productivité de la main-d'œuvre : années $t-3$ et $t-2$ pour les comptes provisoires révisés et années $t-2$ et $t-1$ pour les comptes provisoires. La seconde solution suppose que l'évolution (inconnue) de la productivité non modifiée de la main-d'œuvre pour l'année égale la variation connue et non modifiée de la productivité de la main-d'œuvre de l'année précédente. Cette dernière solution a été retenue.

87. Au moment de collecter les comptes nationaux finals de l'année $t-3$, il est impossible de connaître les évaluations provisoires révisées du volume de main-d'œuvre et du montant des salaires versés par les pouvoirs publics pendant l'année $t-2$, sans compter les estimations finales relatives à cette même

année. Seules les données provisoires sont connues. Par conséquent, l'estimation finale de la variation de la productivité de la main-d'œuvre des administrations publiques n'égal pas nécessairement la moyenne de la variation finale non modifiée de la productivité de la main-d'œuvre pour les années $t-4$, $t-3$ et $t-2$.

88. Dans l'équation [6], on suppose que l'activité de production des administrations publiques n'est pas subdivisée ou, plus précisément, qu'une modification de la part de chaque service distinct du gouvernement ne modifie pas la variation moyenne globale du prix des services publics. Or, la réalité est différente. Il n'est donc pas surprenant que les résultats obtenus après désagrégation des services publics ou traitement distinct de chaque catégorie diffèrent des résultats obtenus sans désagrégation. En cas de mouvement des catégories à «faible évolution des prix» vers des catégories à «évolution des prix supérieure», la désagrégation aboutit à un déflateur moyen des salaires inférieur et, partant, à une évaluation de la variation totale du volume du facteur main-d'œuvre supérieure. Une évolution en sens contraire (c'est-à-dire vers des catégories à faible évolution de prix) conduit à une augmentation du déflateur et réduit l'évolution du volume de la main-d'œuvre.

89. Depuis l'importante révision des comptes nationaux mentionnée dans l'introduction, les administrations publiques sont divisés en quatre catégories : administration générale, défense, éducation et autres services. Le tableau 2 montre les estimations relatives à 1993, avec et sans désagrégation. Les estimations relatives à l'ensemble des administrations publiques, fondées sur des calculs distincts pour chacune des quatre catégories de services, figurent dans la première colonne. Les estimations sans désagrégation sont présentées dans la deuxième colonne.

Tableau 2
Volume de la valeur ajoutée brute des services publics en 1993

		Après désagrégation (1)	Sans désagrégation (2)	Différence (2) – (1) (3)
1.	Salaires 1992	45888	45888	
2.	Salaires 1993	47726	47726	
3.	Croissance des salaires (index) (L)	104.00	104.00	
4.	Déflateur modifié (index) (\bar{C})	102.52	102.64	0.12
5.	Croissance du volume de main-d'œuvre (index) (L / \bar{C})	101.45	101.33	-0.12
6.	Croissance de la productivité de la main-d'œuvre (index) (\bar{P})	101.42	101.30	-0.12
7.	Croissance de l'emploi (index) (A)	100.03	100.03	
8.	Salaires 1993 (prix de 1992)	46552	46497	-55
9.	Charges sociales 1992	10311	10311	
10.	Charges sociales 1993	10896	10896	
11.	Charges sociales 1993 (prix de 1992)	10425	10448	22
12.	Croissance du volume des charges sociales (index)	101.11	101.33	0.22
13.	Utilisation du capital fixe 1993 (prix de 1992)	4755	4755	
14.	Valeur ajoutée brute des services gouv. 1993 (prix de 1992)	61732	61699	-33

90. Même si les différences entre les deux évaluations sont faibles en termes absolus, les différences relatives peuvent être substantielles. L'effet de faibles changements dans la part relative de l'éducation (indice de prix = 102.00) et de la défense (indice de prix = 101.36) au profit de l'administration générale

(indice de prix = 102.38) et des autres services publics (indice de prix = 108.35) sur l'indice de prix des traitements et salaires est de 0.12¹.

91. Selon la description donnée de la méthode du déflateur, on pourrait s'attendre à ce que s taux de croissance des traitements et salaires (ligne 5 du tableau 2) et des charges sociales (ligne 12) soient les mêmes. Tel n'est pas le cas, cependant. Les différences – faibles au demeurant – peuvent s'expliquer par ces mêmes changements qui ont entraîné les différences traitées dans les paragraphes ci-dessus, puisque le rapport entre les traitements et les charges sociales diffère selon les diverses catégories des administrations publiques. Le tableau 3 présente les nouvelles estimations de la croissance annuelle du volume de la valeur ajoutée brute des services publics aux Pays-Bas.

Tableau 3
Taux de croissance annuelle du volume de la valeur ajoutée brute des administrations publiques et évolution du volume et de la productivité de la main-d'œuvre publique de 1988 à 1995

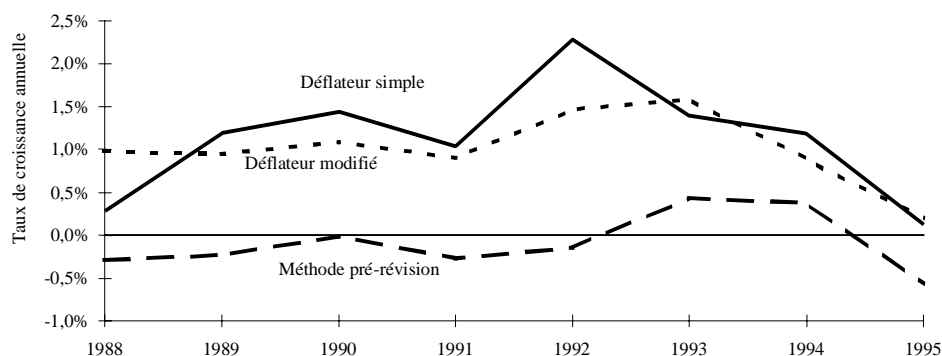
	Traitements et salaires	Charges sociales	Utilisation du capital fixe	Valeur ajoutée brute	Emploi	Productivité de la main-d'œuvre
1988	0.9 %	0.9 %	2.3 %	1.0 %	-0.5 %	1.3 %
1989	0.8 %	0.8 %	2.5 %	0.9 %	-0.5 %	1.3 %
1990	1.0 %	0.9 %	2.9 %	1.1 %	-0.4 %	1.4 %
1991	0.8 %	0.4 %	3.2 %	0.9 %	-0.7 %	1.5 %
1992	1.4 %	1.1 %	3.2 %	1.5 %	-0.6 %	2.0 %
1993	1.4 %	1.1 %	4.1 %	1.6 %	0.0 %	1.4 %
1994*	1.0 %	0.3 %	1.1 %	0.9 %	0.1 %	0.9 %
1995*	0.0 %	-0.1 %	3.1 %	0.2 %	-1.0 %	1.0 %

* Provisoires

92. Si la mesure du volume de la valeur ajoutée des administrations publiques était demeurée inchangée, l'évaluation de la productivité de la main-d'œuvre publique aurait approché zéro et la croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée aurait été de -0.4 pour cent. Les séries chronologiques du taux de croissance de la valeur ajoutée des administrations publiques, calculées à l'aide de la méthode antérieure à la refonte, de la méthode avec déflateur simple et de la méthode actuelle du déflateur adapté sont présentées à la figure 1.

¹ En 1992, les parts respectives de l'administration générale, de la défense, de l'éducation et des autres services publics dans le total des traitements et salaires versés par les pouvoirs publics étaient de 47.1, 10.9, 35.9 et 6.1 pour cent respectivement. En 1993, ces chiffres étaient passés à 47.3, 10.4, 35.5 et 6.8 pour cent.

Figure 1
Croissance de la valeur ajoutée brute des services publics calculée selon les trois méthodes de correction, de 1988 à 1995



4. Conclusions

93. Depuis la révision des comptes nationaux en 1987 (CBS, 1992), une nouvelle méthode sert à évaluer les variations de volume de la valeur ajoutée des administrations publiques. Le déflateur des traitements et salaires versés par les pouvoirs publics est fondé sur la variation de l'indice des taux de salaire de base des conventions collectives. Le même déflateur, multiplié par l'indice des changements dans les cotisations à la sécurité sociale, sert à corriger les charges sociales payées par les pouvoirs publics.

94. La variation globale du prix des traitements et salaires versés par l'état est fonction de la croissance des rémunérations des conventions collectives et de la productivité de la main-d'œuvre mais également des changements apportés à la composition des administrations publiques. Pour tenir compte des effets de ces changements, il faudrait diviser les administrations publiques en plusieurs catégories. Aux Pays-Bas, les catégories choisies sont administration générale, défense, éducation et autres services. Les effets de ces changements sont faibles mais peuvent se révéler substantiels en termes relatifs si les taux de croissance sont faibles.

95. L'instauration de la méthode du déflateur a eu une incidence profonde sur les taux de croissance annuelle estimés de la valeur ajoutée des administrations publiques. Si la méthode du déflateur n'avait pas été adoptée, le taux moyen de croissance annuelle aurait été estimé à -0.4 pour cent. Suivant la méthode révisée, il est de +1.0 pour cent.

Références

CBS, 1992, Nationale rekeningen 1991, band 2 [*National Accounts 1991, volume 2*]. (SDU/Uitgeverij/CBS-publikaties, The Hague).

KAZEMIER, B. (1991) "Volume Measurement of Government Output in the Netherlands; Some Alternatives". *Occasional Papers n: NA-45* (CBS, Voorburg).

KENDRICK, J.W. (1985) "Measurement of Output and Productivity in the Service Sector", in Inman, R.P. (ed), 1985, *Managing the Service Economy; Prospects and Problems*. (Cambridge University Press; Cambridge, etc.), pp. 111-123.

SUÈDE

*par Richard Murray
Statskontoret*

Contexte

96. Aujourd'hui, le secteur public de la Suède est extrêmement vaste comparativement à celui d'autres pays industrialisés, ce qui n'était pas le cas en 1960, alors qu'il était d'une taille comparable aux autres, mobilisant 31 pour cent des dépenses en pourcentage du PNB. Depuis, cette proportion est passée à 70 pour cent en 1994, puis à 67 pour cent en 1996². Comme le PNB a plus que doublé au cours de cette période, les ressources allouées au secteur public ont donc énormément augmenté. Il devrait être très intéressant de savoir si la production, en ce qui a trait aux services, a connu une croissance similaire. Nous savons bien qu'il y a eu accroissement des services offerts dans le secteur public, et certaines personnes pourraient se satisfaire de ce diagnostic. Mais la question cruciale est de savoir si oui ou non l'accroissement des services a suivi l'accroissement des ressources qui leur sont consacrées. Voilà une question d'intérêt pour quiconque s'intéresse à l'efficacité, puisqu'elle touche à la productivité.

97. La production des services, à l'exclusion des paiements de transfert, ne représente que le tiers environ des dépenses publiques, soit 28 pour cent du PNB en 1992 (26 pour cent en 1996). Ces pourcentages sont nettement plus élevés que dans tout autre pays occidental. Par exemple, la consommation publique du Danemark et celle de la Finlande représentaient 25 pour cent de leur PNB respectif, celle de la Grande-Bretagne, 22 pour cent, celle de l'Allemagne, 18 pour cent et celle de la Suisse, 14 pour cent.

98. Ce qui nous intéresse, c'est ce que nous procurer ces ressources, qui comptent pour le quart de l'activité économique de la Suède. Entre 1960 et 1990, elles ont augmenté de 300 pour cent.

99. Voilà déjà un bon moment que l'on dit qu'il est beaucoup plus important d'économiser sur les paiements de transfert que sur la consommation publique, car les paiements de transfert constituent la majeure partie des dépenses publiques. Cependant, il faut préciser qu'il s'agit d'une mesure *brute*, suivant laquelle les transferts représentent les deux tiers des dépenses publiques, et la consommation publique, l'autre tiers. Cette proportion est presque inverse si les transferts sont calculés en termes *nets*³. Ce constat

² Ces chiffres surévaluent la taille actuelle du secteur public de la Suède par rapport à d'autres pays. En Suède, la plupart des prestations sont imposables, ce qui n'est pas le cas ailleurs. De plus, une partie des paiements d'intérêts sur la dette de l'administration centrale devraient être déduits des revenus d'intérêts sur les fonds de pension de l'État. Le tableau qui suit contient des chiffres comparables sur la taille du secteur public dans différents pays, dont la Suède.

³ La sécurité sociale en Suède – Comment réformer le système, Groupe d'experts en finances publiques, 1994, p. 151.

milite en faveur d'économies au niveau de la consommation publique et d'un examen attentif de la productivité.

**Dépenses publiques nettes aux prix des facteurs, en Suède et dans d'autres pays
(1990, pour cent du PNB)**

Suède	53.1
Danemark	53.9
Norvège	45.9
Pays-Bas	53.4
Royaume-Uni	45.4
Allemagne (RFA)	49.5

Source :

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder,
Ds 1994 :133, p. 36.

Les enjeux

100. En 1986, un premier rapport détaillé sur la productivité dans le secteur public de la Suède a été publié. Ce rapport était fondé sur des enquêtes empiriques et des mesures de la productivité prises dans 70 pour cent du secteur public, aux niveaux local, régional et national. La plupart des mesures contenues dans ce rapport remontaient à aussi loin que 1960 et s'échelonnaient jusqu'à 1980.

101. Il a suscité un débat très animé, car on doutait de la validité et de la fiabilité des mesures qu'il présentait. On s'est posé des questions philosophiques, par exemple s'il était possible de mesurer la productivité d'une organisation non marchande. Il s'agissait surtout d'un débat entre économistes, syndicalistes et dirigeants des administrations publiques évaluées. Dans l'ensemble, les partis politiques ont choisi de ne pas se mêler au débat, peut-être parce que les résultats de l'étude n'étaient pas encore confirmés et qu'ils étaient même contestés par des organismes influents, comme le Bureau national de la vérification comptable.

102. Personne ne semblait se demander alors pourquoi l'étude avait été entreprise, ni pourquoi elle n'avait pas été réalisée bien avant. Cette étude devait servir de complément aux comptes nationaux et aider à déterminer s'il était possible de faire mentir l'hypothèse de l'évolution de la productivité dans le secteur public égale à zéro. Certains pays supposaient une augmentation de la productivité allant de 0.5 à 2 pour cent. De nombreux autres, comme la Suède, estimaient que la productivité ne variait pas, évaluant la production sur la base des facteurs de production.

103. On peut mesurer la productivité pour de nombreuses raisons et dans différents buts. Cependant, les mesures de la productivité ne peuvent en soi apporter de réponses aux questions suivantes :

1. Quelle est la valeur, la rentabilité ou l'importance des services publics ?
2. Qui doit-on blâmer ou féliciter pour ces résultats (le directeur, le personnel, les hommes politiques ou...) ?
3. A quoi attribuer ces résultats (à l'informatisation, à la réorganisation, à la formation du personnel, à de meilleures ou de moins bonnes méthodes de travail, ...) ?
4. Comment la productivité évoluera-t-elle dans les années à venir ?

L'étude a été critiquée en grande partie parce qu'elle n'apportait pas de réponses à ces questions.

104. Le deuxième rapport détaillé sur la productivité dans le secteur public est paru en 1994. Il couvrait sensiblement la même partie du secteur public. Il a causé beaucoup moins de remous que le premier, fort probablement à cause de la crise financière qui sévissait alors dans le secteur public et de la nécessité reconnue d'économiser. Ce rapport avait été fait à la demande du même groupe d'experts que pour le premier, mais aussi à la demande du ministère des Finances, qui entendait l'utiliser dans sa planification économique à long terme.

105. Ces études qui, au départ, ne visaient qu'à compléter les comptes nationaux, se sont révélées utiles à l'analyse des questions énoncées ci-dessus. Mais, curieusement et en dépit du fait que ces résultats influencent fortement les estimations de la croissance du PNB, les comptes nationaux semblent inchangés et ne s'accompagnent pas encore d'informations sur le volume de la production. A cet égard, la Suède ne diffère pas des autres pays puisqu'à ce jour aucun ne fonde son calcul de la consommation publique sur des mesures de la production.

106. L'importance de ces rapports est venue de l'impact qu'ils ont eu sur d'autres questions.

107. Au cours de l'étude, les enquêteurs se sont rendu compte que l'évolution de la productivité influait considérablement sur la taille du secteur public, le taux d'imposition et la dette publique. Cette influence aurait dû être évidente, surtout dans un secteur public aussi vaste que celui de la Suède ; il peut sembler étrange qu'on n'y ait pas pensé dès le début et qu'elle n'ait pas été l'élément moteur de l'étude. Toutefois, dans les grands secteurs de l'économie marchande, la productivité varie rarement de plus de un ou deux pour cent par année, ce qui peut au premier abord sembler sans conséquence. Mais les experts ont fini par constater qu'après plusieurs années, l'effet cumulatif était loin d'être négligeable.

108. L'évaluation de la productivité se révèle aussi intéressante dans le contexte du processus budgétaire de l'administration centrale et du contrôle des agences. A partir de 1985, des efforts ont été déployés afin de mettre en œuvre un processus budgétaire différent⁴. Ce nouveau processus fondé sur la performance peut paraître à certains égards identique au précédent, c'est-à-dire que des crédits annuels sont versés aux agences. Il diffère toutefois en ce que maintenant ce n'est plus seulement la quantité de fonds qui compte, mais bien les résultats découlant de leur utilisation. C'est pourquoi le suivi de la performance est d'une importance capitale. A partir de 1992 (et pendant une période de trois ans) toutes les agences centrales ont été assujetties à l'obligation de produire un rapport annuel. Dans ce rapport, chaque agence est censée indiquer les résultats obtenus par rapport à des objectifs préétablis. La productivité doit être au centre de ses préoccupations.

109. C'est à la fin des années 80 que certaines agences de l'administration centrale ont commencé, à titre expérimental, à produire des rapports annuels. On pourrait lier cette initiative aux mesures de la productivité qui, à l'époque, avaient été établies dans de nombreuses agences dans la foulée de la première étude sur la productivité. Les résultats de cette première étude, publiés en 1985, étaient fondés sur des études indépendantes portant sur des agences composant 30 pour cent du secteur de l'administration centrale. En 1986, des études portant sur trois autres pans entiers de cette même administration, à savoir le réseau routier national, la défense et le système universitaire, se sont ajoutées à celles de 1985.

110. Ces études ont montré qu'il était effectivement possible de mesurer la production et la productivité d'un grand nombre d'agences, et ce, d'une façon utile et intéressante. C'est une chose que l'on mettait en doute depuis longtemps, en fait, depuis la fin des années 60 et le début des années 70, époque à laquelle on avait tenté d'implanter des systèmes de planification, de programmation et de budgétisation. Cette initiative avait pris fin au milieu des années 70 parce qu'on avait jugé qu'il ne servait à rien de mesurer la productivité, puisqu'en l'absence de données sur l'impact de la production, la mesure de la

⁴ Voir OCDE, *La procédure budgétaire en Suède*, PUMA/SBO(98)5/REV1.

productivité risquait d'être fort trompeuse. A supposer que cet impact soit négatif, avançait-on, plus la production serait élevée, plus le tort causé serait grand. A quoi rimerait alors de mesurer la productivité ? On a donc jugé que faute de pouvoir tenir compte des répercussions de la production dans l'évaluation de celle-ci, il était inutile, voir erroné et dangereux, de mesurer cette production.

111. Naturellement, ces arguments sont en principe aussi valables aujourd'hui qu'à l'époque. Comment se fait-il alors qu'on ait commencé à accepter l'idée de mesurer la productivité ?

112. Une des réponses plausibles serait que les rôles différents joués par l'administration et par les dirigeants politiques ont commencé à être vus dans une optique nouvelle. L'accent mis sur la performance et les résultats allait de pair avec un souci accru de contrôle politique de l'administration. Comme les programmes gouvernementaux étaient devenus beaucoup plus coûteux que prévu et qu'ils ne donnaient pas les résultats escomptés, les dirigeants politiques ont été fortement tentés de prendre les choses en main. On reconnaissait néanmoins qu'il fallait laisser une plus grande marge de manœuvre aux agences et non pas leur imposer une réglementation plus sévère. La seule solution qui s'offrait aux dirigeants politiques était de décentraliser les pouvoirs et de déréglementer l'utilisation que font les agences de leurs fonds, pour, en revanche, en limiter la quantité et évaluer de plus près leurs objectifs, les résultats obtenus et même le produit de leurs activités. On en est ainsi venu à une division des pouvoirs suivant laquelle les dirigeants politiques décident de ce qu'il faut produire, et les agences de la façon de le faire. Voilà une façon plutôt caricaturale d'exprimer le changement de perspective évoqué précédemment, mais elle est révélatrice du fait que les dirigeants politiques et les organismes administratifs sont de moins en moins appelés à s'occuper à la fois du quoi et du comment. D'ici à ce que les dirigeants politiques en décident autrement, tout ce qui est produit a une utilité et une valeur, et il est pertinent de mesurer ces paramètres.

113. Le fait que l'on ait pris conscience avec le temps que les programmes publics sont en général très stables peut aussi expliquer pourquoi les mesures de la productivité commencent à être acceptées. Évidemment, avant d'essayer de mesurer la productivité, on devrait être relativement certain que le programme est solide, que la production a un sens et qu'elle contribue aux objectifs visés par les politiques. Depuis 1960, la nature des services publics n'a guère changé (éducation, services de santé, défense, police, tribunaux, prisons, etc.) mais ces services ont pris énormément d'ampleur. Aujourd'hui, il ne semble plus pertinent de contester la validité des mesures de la productivité en remettant en doute l'utilité de services qui sont offerts depuis des décennies.

114. Dernière considération et peut-être la plus importante, l'idée que le secteur public ne puisse obtenir davantage de ressources de la société et doive au contraire réduire ses demandes planait depuis de nombreuses années. Une plus grande efficacité était donc de mise. Au milieu des années 90, la crise économique a rendu ce besoin pressant, et contribué également à rendre acceptable le recours à divers indicateurs-clés de l'économie.

Élaboration de mesures de la productivité applicables au secteur public

115. Pour le ministère des Finances, la possibilité d'évaluer l'efficacité, c'est-à-dire l'efficacité avec laquelle les ressources sont utilisées dans différentes parties du secteur public constitue évidemment la principale utilité des mesures de la productivité. Les mesures en question peuvent-elles bien remplir ce rôle ?

116. La productivité est un concept fondamentalement très simple⁵ qui exprime la relation existant entre la production et les facteurs de production. La difficulté consiste à définir et à mesurer les divers

⁵ Voir *Productivity Trends in the Public Sector in Sweden*, The Expert Group on Public Finance, Ministry of Finance, 1996.

éléments qui entrent en compte dans la mesure de la productivité, entre autres, les produits, la qualité, les pondérations, les ressources ou coûts engagés, et le prix des ressources. Cette difficulté est particulièrement grande dans le secteur public, puisque les produits ne sont pas destinés au marché, ce qui signifie d'une part qu'il est parfois difficile de définir en quoi consistent exactement ces produits et d'autre part, qu'il n'existe pas de facteurs évidents de pondération permettant d'additionner différents produits.

117. Ce que nous visons, c'est obtenir une mesure descriptive de la productivité et non une mesure du progrès technologique, de la fonction de production ou d'une variable semblable. Il s'ensuit que l'interprétation des résultats doit reposer sur une analyse distincte. Nous obtenons ainsi une mesure des productions combinées par rapport aux facteurs de production combinés. Quant à savoir si les changements mesurés sont attribuables à des économies d'échelle, à une hausse ou à une baisse de la production, aux progrès technologiques ou à d'autres facteurs, il faudrait réaliser à cette fin des analyses plus poussées.

118. Malgré notre volonté de décrire quantitativement la productivité, nous devons décider des principes qui s'appliqueront à l'exercice, et nous devons nous laisser guider en cela par l'utilisation des mesures obtenues. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces mesures devaient à l'origine être intégrées à la partie des comptes nationaux touchant au secteur public. Les principes qui régissent les comptes nationaux ont donc été appliqués à la mesure de la productivité en Suède. Suivant ces principes :

- a) il faut mesurer la production finale ;
- b) il faut couvrir de grands pans du secteur public ;
- c) les mesures doivent avoir du sens dans une perspective de consommation ;
- d) les mesures doivent être corrigées pour tenir compte de l'évolution de la qualité ;
- e) les facteurs de production doivent comprendre le total des coûts, notamment les coûts de la main-d'oeuvre (y compris l'impôt sur les salaires), les achats de biens et de services, les locations et les coûts du capital (l'amortissement mais non les intérêts) ;
- f) les facteurs de pondération permettant d'additionner les différentes productions doivent refléter l'évaluation des consommateurs ;
- g) les prix qui serviront à déflater les coûts en valeur nominale doivent être ceux du marché.

119. Dans quelle mesure ces principes permettent-ils de suivre l'efficacité dans le secteur public ? Ils le permettent relativement bien.

120. L'efficacité, dit-on, englobe deux aspects : faire la bonne chose, et faire les choses correctement. Les mesures de la productivité ont trait à ce deuxième aspect c'est-à-dire à l'efficacité de la production. L'évaluation du premier aspect nécessiterait des méthodes très différentes. Malgré tout, si la productivité est mesurée de façon appropriée par rapport aux politiques suivies, elle sera révélatrice de ce que coûte la réalisation des objectifs stratégiques. Les variations de la productivité indiqueront qu'il y a augmentation ou diminution de l'efficacité, à supposer que l'on soit en train de produire « la bonne chose » et que soit bien sur cela que porte la mesure. La stabilité des programmes et les produits obtenus témoignent en faveur de la première supposition ; pour ce qui est de la deuxième, il revient aux analystes qui procèdent aux mesures en question de convaincre les sceptiques qu'ils mesurent effectivement « la bonne chose ».

121. La mesure de la production finale dans l'optique du consommateur implique que la productivité soit en lien avec les objectifs politiques, pour autant que ces objectifs concordent avec l'évaluation qu'en font les consommateurs. Cependant, il n'est pas facile de savoir si tel est le cas. On peut toutefois présumer en toute logique que l'opinion des consommateurs sera de la plus haute importance dans la plupart des secteurs, qu'il s'agisse d'éducation, de soins aux personnes âgées, de soins de santé, de services météorologiques, etc. La chose est moins certaine lorsqu'il s'agit de la police, du fisc et de la défense ; il

faut par conséquent cerner les services qui, dans ces derniers domaines débouchent effectivement sur les résultats recherchés. Par exemple, les services de police visent entre autres la lutte contre le crime, et les enquêtes criminelles sont un moyen d'atteindre cet objectif. Seuls les cas résolus contribuent à l'atteinte de l'objectif. Il faudrait donc que le calcul de la production des services policiers repose uniquement sur le nombre de crimes résolus, sans tenir compte des enquêtes infructueuses⁶.

122. L'efficacité productive d'une opération dans sa totalité -- éducation, services météorologiques, administration de la sécurité sociale, formation universitaire -- voilà l'objet de la mesure de la production finale. L'efficacité productive d'opérations internes (gestion des locaux, du parc informatique, du personnel, ou de départements distincts au sein des agences) n'est pas mesurée de façon distincte. L'efficacité de chaque ministère contribue à l'efficacité productive de l'opération complète.

123. Quand on mesure la production d'un grand secteur, on mesure en réalité l'efficacité productive d'un secteur d'activité tel que le système scolaire, le système de santé ou la police, mais non l'efficacité de chaque école, hôpital ou service de police. La productivité est donc mesurée à un niveau relativement global.

124. Les ajustements effectués afin de tenir compte de l'évolution de la qualité sont traités de la même façon que dans les comptes nationaux. En principe, la façon d'incorporer les changements de qualité dans les indices de productivité est la même que celle qui permet d'incorporer les changements de qualité dans les indices de prix. Le changement de qualité est déterminé dans l'optique du consommateur ou d'après l'incidence de la politique suivie. Il s'agit essentiellement de corriger les chiffres de production en fonction de l'augmentation des coûts associée à une augmentation de la qualité.

125. Les critères de pondération choisis doivent refléter les valeurs attribuées aux services par les consommateurs ou l'incidence de la politique évaluée. Il est très difficile de déterminer la valeur que les consommateurs attribuent aux différents services publics, puisque dans la plupart des cas, aucun prix ne peut leur être associé sur le marché. On recourt donc aux coûts unitaires relatifs comme facteurs de pondération, et ce, pour les raisons suivantes. Premièrement, on peut logiquement supposer qu'il existe un certain rapport entre les coûts unitaires de divers produits et la valeur stratégique attribuée à ces produits. Deuxièmement, les coûts unitaires d'une année donnée servent de référence pour mesurer les coûts de production des autres années. Suivant le premier argument, les mesures de la productivité doivent concerner directement l'efficacité des politiques. Suivant le second argument, les mesures de la productivité se limitent à l'efficacité de la production.

126. L'efficacité de la production peut être définie de façon plus ou moins globale. Dans le Système des Comptes Nationaux (SCN), elle suppose la minimisation des coûts sur la base du prix des facteurs de production sur le marché. Elle englobe aussi une multitude de ressources et de facteurs utilisés, c'est-à-dire non seulement la main-d'oeuvre mais aussi le capital de même que les biens et services achetés. La production est donc liée au coût -- à prix fixes -- des ressources utilisées.

Organisation des études sur la productivité

127. Ces études ont été réalisées par un groupe directeur rattaché au Groupe d'experts en finances publiques, lequel constitue une commission permanente du ministère des Finances. Dès le départ, le Système des Comptes Nationaux a été choisi comme cadre de référence. Les travaux ont été assimilés à un

⁶ D'autres produits liés aux services policiers contribuent à d'autres objectifs stratégiques ou constituent des services directs à la population. A titre d'exemple, les patrouilles sont considérées comme des produits utiles à la sécurité de la population.

projet de recherche et dirigés par des économistes chevronnés. Ces différents facteurs ont contribué au succès de l'exercice. Le groupe directeur coordonnait les diverses études sectorielles afin qu'elles soient cohérentes et comparables (indices des prix semblables, même volonté de tenir compte de la qualité, même façon de traiter les coûts en capital, etc.). Le cadre de référence fourni par le SCN a permis d'éviter de longues discussions au sujet des méthodes à suivre, et mis dès le départ à contribution un producteur de données de choix : Statistique Suède. Le fait d'avoir conféré aux travaux le caractère d'une recherche a facilité la participation de divers organismes -- ministères, agences, Statistique Suède -- et leur a rendu les études plus faciles à accepter. L'aval du Groupe d'experts dénotait l'intérêt du ministère des Finances, ce qui a aussi favorisé la coopération.

128. La deuxième série d'études a été réalisée par le *Statskontoret*, organisme responsable du développement administratif, en collaboration avec Statistique Suède, encore dans le cadre d'un mandat du Groupe d'experts. Cette fois, les études ont pu être menées plus rondement, dans le but avoué de mettre au point des méthodes de mesure, notamment en ce qui concerne la façon de prendre la qualité en ligne de compte. Une grande partie des travaux ont été réalisés par Statistique Suède, qui a utilisé à cette fin ses propres bases de données. Ces travaux portaient sur la production de services par les administrations locales (écoles, santé, soins aux personnes âgées, théâtres, musées, etc.). Les agences de l'administration centrale ont fourni des données, mais les analyses et les calculs ont été effectués et coordonnés par le *Statskontoret*.

129. Les études devaient en principe s'appuyer uniquement sur les données disponibles, exigence qui allait de soi compte tenu de la tâche énorme que représentait l'examen de l'ensemble du secteur public. Cela n'a cependant pas empêché que des travaux soient menés en vue d'améliorer la qualité des données, de calculer des pondérations et, dans quelques cas, d'entreprendre la collecte de données entièrement nouvelles.

130. Il est à espérer que Statistique Suède continuera à se pencher régulièrement sur les administrations locales, les différents organismes fournissant à cette fin des calculs et analyses utiles dans leurs rapports annuels. Le rôle du *Statskontoret* pourrait se limiter à coordonner les études sur la productivité de l'administration centrale, à les collecter et à élaborer la méthodologie applicable. Les agences ont commencé à établir dans leurs rapports annuels des mesures de la productivité qui respectent en bonne partie les critères du SCN. Il sera donc bientôt beaucoup plus facile de recueillir des données auprès de ces agences, de les corriger et d'en faire l'agrégation.

ROYAUME-UNI

*Par David Caplan et Andy Milne
Bureau de la statistique nationale*

131. Le Bureau de la statistique nationale (*Office for National Statistics* ou ONS) a adopté une méthode progressive pour développer les mesures de la productivité dans les administrations publiques. A l'heure actuelle, la moitié environ des estimations de la consommation finale pour l'ensemble des administrations publiques en prix constants ont été exprimées en valeurs monétaires.

132. Nous exposons d'abord les difficultés qui se posent et les façons possibles de les traiter. Nous expliquons ensuite les méthodes suivies dans les séries de données publiées dans les comptes nationaux du Royaume-Uni (*Blue Book 1998*) et en indiquons l'incidence sur les données publiées. Enfin, nous examinons les cas dans lesquels la recherche est moins fructueuse, et traitons de l'orientation que pourrait prendre la recherche dans l'avenir.

Production non marchande

133. Dans le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC), la production non marchande est définie comme « la production fournie gratuitement ou à un prix qui n'est pas économiquement significatif à d'autres unités. » Par économiquement significatif, on entend toute somme recouvrée par la vente qui couvre moins de la moitié des coûts de production. Au Royaume-Uni, cette définition s'applique à une multitude de services, fournis en majorité par l'administration centrale et les administrations locales, notamment en matière de santé, d'éducation, de défense et d'administration publique.

134. Dans le cas des biens et services vendus sur le marché, la valeur de la production peut être établie d'après les prix payés par les acheteurs de ces biens et services. Une telle approche est impossible avec la production non marchande, dont le prix peut ne pas être chiffrable. La valeur de cette production doit donc être établie par convention. Aux fins des comptes nationaux, on se sert des coûts de production comme mesure de la valeur. Ces coûts comprennent la rémunération des employés engagés dans cette production, la valeur des biens et services achetés pour la produire (consommation intermédiaire) et l'amortissement des immobilisations (consommation de capital).

135. Outre qu'il faut mesurer la valeur de la production, il faut aussi en mesurer le volume. On se fonde traditionnellement pour ce faire sur le volume des facteurs de production mis en oeuvre. On estime donc le volume de la main-d'œuvre, de la consommation intermédiaire et de la consommation de capital pour évaluer le volume total de la production non marchande.

136. Cette façon de procéder présente une grave lacune puisqu'elle suppose implicitement que la productivité de la main-d'œuvre n'évolue pas. Or, si l'on prend l'exemple d'un processus administratif comme la production de chèques, l'automatisation réduira le nombre d'employés nécessaires si ceux-ci devaient auparavant produire les chèques manuellement. Dans les comptes nationaux, cette automatisation se traduira par une baisse du volume de production puisque la baisse du volume de la main-d'œuvre nécessaire ne sera pas compensée par une augmentation du volume de la consommation intermédiaire ou de la consommation de capital. Pourtant, le nombre de chèques produits n'aura pas changé.

La nécessité et la possibilité d'un changement

137. Depuis quelques années, le bien-fondé du pré-supposé implicite d'une productivité inchangée est remis en question. Alors que les changements apportés au mode de prestation des services offerts par l'État et l'adoption des mécanismes propres aux marchés devaient permettre d'améliorer considérablement la productivité de ces services, les comptes nationaux n'ont fait état d'aucun mouvement dans ce sens.

138. La transformation du secteur public s'est accompagnée d'un élargissement du champ de la mesure de la performance et de la production. Les instruments utilisés à cette fin ont pu être adaptés de façon à fournir des mesures directes de la production aux fins des comptes nationaux. En outre, l'implantation de la comptabilité d'exercice au sein de l'administration centrale devait produire diverses mesures utiles pour les comptes nationaux.

139. Le Bureau de la statistique nationale cherche à produire des comptes nationaux qui soient compatibles avec le SEC. Il est recommandé dans le SEC de mesurer directement, si possible, la production des services non marchands plutôt que de mesurer les facteurs de production. En outre, à l'échelle de l'Europe, on tente de mieux évaluer les PIB en prix constants. On s'emploie notamment à classer les différentes méthodes utilisées. Ainsi, certaines méthodes seront à **privilegier** (méthodes A), d'autres seront **acceptables** (méthodes B) et les autres seront **inacceptables** (méthodes C). Il est à prévoir que les méthodes de calcul fondées sur les facteurs de production seront inacceptables pour certaines catégories de services.

140. Compte tenu de ces considérations, et de la perspective de pouvoir adopter de nouvelles mesures, le Bureau a affecté des ressources à l'élaboration de nouvelles mesures de la production dans le secteur public. Ce projet n'était pas le premier en son genre mais il a été jugé plus susceptible de porter des fruits que les précédents, dont l'échec était en partie attribuable au fait qu'ils avaient visé la perfection. Ce nouveau projet a visé surtout à adopter des méthodes jugées acceptables pour certains éléments de la production marchande et à les appliquer à la production non marchande. On cherche, plus spécialement, à fournir des variables représentatives pour mesurer la production. Une variable représentative ne mesure pas nécessairement la production proprement dite, mais quelque chose d'autre qui, en toute logique, évolue sans doute de façon semblable à la production. Par exemple, la production d'une partie du secteur bancaire est mesurée sur la base du nombre de transactions. Ce nombre ne mesure pas directement la production mais on estime qu'il est un bon indicateur de son évolution.

La démarche

141. Le Bureau est parti du principe selon lequel il vaut mieux mesurer la bonne chose de façon approximative que de mesurer la mauvaise chose de façon précise. Ainsi, les nouveaux indicateurs risquaient peut-être d'être imparfaits ou contestables, mais ils allaient faire mieux l'affaire que les valeurs obtenues en mesurant les facteurs de production. On a plus spécialement envisagé de recourir à certaines variables représentatives de la production utilisées dans le secteur marchand.

142. Nous avons donc subdivisé le secteur non marchand d'après la classification des fonctions du gouvernement (COFOG), ce qui a servi de base d'analyse. Les recherches se sont d'abord concentrées sur la santé, l'éducation, les services sociaux et la défense. Pour chacun de ces secteurs, il a fallu définir en quoi consistait la production et comment elle pouvait être mesurée. On n'allait pas fournir des indicateurs de tous les produits, mais se contenter d'indicateurs qui en couvriraient la majeure partie.

Différence entre facteurs de production, activités, produits et résultats

143. Tout processus de production implique une succession d'événements menant à certains résultats. Prenons l'exemple des services de santé. Les **facteurs de production** sont les ressources engagées dans la prestation de ces services, comme le temps du personnel médical et autre, de même que les biens et services utilisés. Ces ressources servent à réaliser des **activités** telles que recevoir des clients en consultation, prescrire des médicaments et faire des interventions chirurgicales. Les activités réalisées débouchent sur des **produits**, les soins de santé. Et finalement, il en découle habituellement un **résultat**, c'est-à-dire une personne en meilleure santé qui est prête à contribuer à la société. Il est parfois difficile de distinguer un résultat d'un produit. Toutefois, il est important de le faire pour bien mesurer l'activité économique. Les lignes directrices internationales sont claires à ce sujet : il faut préférer la mesure des produits à la mesure des résultats. À ce sujet, le SEC précise :

Dans le contexte des comptes économiques, il est très important d'adopter le principe selon lequel la production et la consommation de services non marchands, tout comme la production et la consommation de biens et services marchands, doivent être définis en fonction du flux réel de ces biens et services, et non en fonction des résultats obtenus en bout de ligne du fait de leur utilisation. En effet, comme les résultats dépendent aussi de plusieurs autres facteurs, il est impossible de mesurer, disons, le volume des services d'enseignement d'après l'augmentation du niveau d'éducation, ni le volume des services de santé offerts d'après l'amélioration de l'état de santé de la population.

144. Dans les faits, certains produits peuvent se révéler impossibles à mesurer. Le cas échéant, il peut falloir mesurer plutôt les activités s'y rattachant, ou les activités pouvant raisonnablement leur être substituées.

145. Pour les besoins de l'analyse, les services publics seront subdivisés en trois catégories ; chacune d'entre elle présente des difficultés qui lui sont propres en termes de mesure de la production. Ces difficultés sont expliquées dans les rubriques suivantes. Sont ensuite exposées les méthodes d'évaluation utilisées dans le cas des services dont la production est présentée dans les comptes publics, à savoir la santé, l'éducation, et la sécurité sociale.

Services consommés individuellement

146. Les services consommés individuellement sont les services de santé, l'éducation, et certains services sociaux personnels. En général, il s'agit bien de services non-marchands, mais ils sont aussi produits par un secteur marchand limité mais non négligeable. Ils ont donc le plus souvent un pendant dans le secteur privé. Par exemple, en éducation, les estimations de volume indiquées dans les dépenses de consommation sont calculées d'après les dépenses globales engagées dans les frais d'éducation déflatées par l'indice des prix de l'éducation privée. Cela signifie que le volume de services établi pour la partie marchande de l'éducation est mesuré d'après le nombre d'élèves dans les établissements privés. Le même raisonnement peut s'appliquer aux services de santé, où la mesure porterait sur le volume d'interventions ou de consultations du généraliste. En théorie du moins, la même démarche peut être adoptée dans le cas des services non marchands.

Services administratifs publics

147. Parmi ces services, mentionnons la gestion du système fiscal, l'administration de la sécurité sociale, et les avis aux ministres. Dans ce cas, l'appareil d'État est essentiellement son propre fournisseur de services, et il est quelquefois relativement simple de définir une unité de production. Par exemple, le fisc recueille une multitude de renseignements sur le nombre et la nature des cas traités. Le ministère de la

Sécurité sociale connaît le nombre de demandeurs et de bénéficiaires de chaque prestation. Dans d'autres cas, il est plus difficile d'identifier l'unité de production, par exemple, lorsqu'il s'agit de fonctionnaires donnant des conseils stratégiques aux ministres, d'enquêtes sur les fraudes ou de services statistiques. Quoi qu'il en soit, la difficulté est tout aussi grande dans le secteur privé en ce qui concerne par exemple les services juridiques ou de conseils, pour lesquels il n'existe pas d'unité de production bien définie.

Biens publics et services collectifs

148. Il est difficile de mesurer les services consommés par l'ensemble de la collectivité. Le SCN le reconnaît, ce qui montre qu'il faut pousser plus loin la recherche sur ce sujet. Le secteur de la défense illustre bien cette difficulté. Comment y mesurer la production ? Il n'existe aucune unité évidente de production. Les mesures habituelles de succès se rattachant aux services de défense produits sont des mesures de résultats. En Nouvelle-Zélande, on a établi un indice de la capacité de défense mais il est difficile de voir en quoi exactement cet indice est lié à la mesure de la production. En Finlande, les mesures de production utilisées portent notamment sur le nombre de conscrits formés et sur d'autres activités. Les choses n'ont pas vraiment progressé jusqu'à maintenant en ce qui concerne les services collectifs.

Services de santé

149. Les estimations du PIB qui sont publiées intègrent maintenant une mesure de la production des services de santé. Ceux-ci peuvent être subdivisés en Services de santé à la famille (SSF) ou soins primaires, et en services hospitaliers et services de santé communautaire (SHSC) ou soins secondaires. Il existe pour ces derniers un indicateur des activités établi depuis longtemps, appelé « l'indice des activités pondéré par les coûts ». Il mesure différentes activités et produit un indice résultant de la pondération des activités en fonction de leurs coûts relatifs. Il existe aussi des indices distincts pour les différentes régions du Royaume-Uni. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure de la production à strictement parler, cet indice est jugé préférable à l'ancienne mesure fondée sur les facteurs de production et il sert désormais de mesure de la production dans les estimations du PIB.

150. Les SSF englobent les services des médecins de famille, des opticiens, des pharmaciens et des dentistes. Pour chacun d'entre eux on a trouvé un indicateur de production ou d'activités. Mentionnons à cet égard le nombre de consultations des généralistes, le nombre d'examen de la vue couverts par le régime d'assurance-maladie, et le nombre de programmes de soins dentaires aux adultes couverts par l'assurance-maladie. Là encore, il existe des données distinctes pour l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord.

151. Les indices respectifs des SHSC et des SSF sont regroupés en utilisant des pondérations établies sur la base des dépenses liées à chaque type de services durant l'année de référence.

Éducation

152. Les services éducatifs consistent à fournir de l'éducation. Pour les besoins des comptes nationaux, nous nous intéressons au volume de services d'éducation produits. L'unité de production est donc le nombre d'heures consacrées à l'éducation par élève, corrigé en fonction de la qualité de l'éducation reçue.

153. Les données sur le nombre d'heures que passent les élèves en classe sont incomplètes. On présume que le nombre moyen d'heures que compte une année scolaire ou universitaire ne change pas avec

le temps. Donc, le nombre d'élèves et d'étudiants est une variable représentative acceptable pour la mesure du volume de production en éducation.

154. On connaît le nombre d'élèves et d'étudiants au niveau des écoles maternelles, des écoles primaires, des écoles secondaires, de l'enseignement complémentaire, de l'éducation spécialisée et des études universitaires de premier cycle et de deuxième et troisième cycles. Ces chiffres peuvent être convertis en valeurs indiciaires et regroupés en tenant compte des dépenses engagées dans telle ou telle forme d'éducation au cours de la période de référence.

155. Un point important à signaler en matière d'éducation est l'existence d'informations allant dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'enseignement depuis un certain nombre d'années. L'augmentation de la moyenne des notes pour les élèves qui passent les examens du GCSE à 16 ans en est l'un des signes parmi d'autres. Différents facteurs pourraient expliquer cette amélioration mais certains signes prouvent que l'enseignement gagne en qualité. C'est pourquoi on a jugé nécessaire de corriger les chiffres relatifs à la production dans le secteur de l'éducation pour tenir compte de cette qualité accrue. Il n'existe pas de façon bien précise de le faire et aucune méthode n'est vraiment infaillible. Il a donc été décidé de prendre les notes obtenues aux examens du GCSE et d'y ajouter un facteur de qualité de 0.25 pour cent par école pour chacune des 11 années d'éducation obligatoire, présumant ainsi que l'amélioration des résultats était attribuable à un accroissement de la qualité de l'enseignement. Cet ajustement n'a pas été effectué pour l'enseignement supérieur, car les informations y sont moins probantes et laissent même supposer qu'il y a baisse de la proportion d'étudiants qui terminent leurs études.

Sécurité sociale

156. L'unité retenue pour la mesure de la production est le nombre de demandes relatives à différentes prestations, quoique le nombre de bénéficiaires aurait également pu être choisi. Les données portant sur le nombre de demandes de prestations sont collectées par le ministère de la sécurité sociale, et le Bureau de la statistique nationale publie les chiffres concernant le nombre de demandeurs d'allocations pour recherche d'emploi. Les calculs reposent sur l'information concernant les 12 prestations les plus importantes et sur les indices établis pour chacune. L'ensemble est ensuite pondéré en fonction des coûts administratifs liés à chaque prestation.

157. A l'heure actuelle, cet indicateur de production exclut la collecte des contributions à la sécurité sociale et l'administration de l'Agence des services de soutien à l'enfance (*Child Support Agency*). En outre, aucun ajustement n'est effectué relativement à la qualité des services.

Incorporation des données et répercussions

158. Les données portant sur la santé, l'éducation et la sécurité sociale sont incorporées aux comptes nationaux depuis 1986. Aucun ajustement n'a été effectué pour les estimations antérieures à 1986, ni pour les données relatives à d'autres types de production non marchande.

159. Les nouvelles données n'ont de répercussions que sur les estimations en valeurs constantes puisque les méthodes de calcul en valeurs courantes n'ont pas changé. Dans l'analyse de la production, elles modifient les chiffres relatifs à l'administration publique, à la santé et à l'éducation. Au chapitre des dépenses, les répercussions se situent principalement au niveau de la consommation finale des administrations publiques. Toutefois, les nouvelles données se répercutent aussi sur la consommation finale d'institutions sans but lucratif qui desservent les ménages, ce qui comprend les établissements d'éducation complémentaire et d'enseignement supérieur. L'incidence globale des données est à peu près

la même dans l'analyse des dépenses et dans l'analyse de la production. Toute différence existant est attribuable aux approches différentes adoptées avant l'introduction de la nouvelle méthode.

160. Il est malheureusement impossible d'analyser à fond l'incidence de cette nouvelle méthode de calcul, parce qu'aucune analyse distincte des dépenses à prix constants en fonction des groupes définis par COFOG n'était effectuée dans l'ancienne méthode, laquelle n'établissait d'ailleurs aucune distinction entre activités marchandes et activités non marchandes. En outre, l'adoption de la nouvelle méthode a coïncidé avec le changement d'année de référence et l'introduction du nouveau SEC. Une analyse simple a malgré tout été réalisée pour l'ensemble de l'économie (tableau 1). Cette analyse révèle que les nouvelles données entraînent une élévation moyenne de 0.04 pour cent du taux de croissance du PIB de 1986 à 1997. Il y a malgré tout eu des variations importantes d'une année à l'autre au cours de la période, le PIB ayant fait un bond d'environ 0.5 pour cent une certaine année mais accusé un recul de 0.3 pour cent une autre année. La volatilité de ces chiffres est attribuable à la fluctuation rapide de la demande de services. Par exemple, la baisse observée en 1995 reflète en partie la diminution du nombre de demandes relatives à certaines prestations, diminution qui peut ne pas s'être répercutée immédiatement sur le niveau des effectifs. L'augmentation obtenue en 1991 résulte de l'accroissement de la production pour les trois composantes.

Autres secteurs

161. Nous avons étudié de près le secteur de la défense dans le cadre de notre projet. Malheureusement, les progrès y sont infimes, voire nuls. L'examen des mesures indiquées dans les rapports publiés par les organismes de la défense a permis de dégager quelques exemples d'indicateurs de production. La plupart des mesures portaient sur la performance plutôt que sur le volume de production. De toute évidence, des travaux plus poussés s'imposent dans ce secteur.

162. Les recherches effectuées dans le domaine des services sociaux personnels ont certes permis de trouver des mesures de la production mais il a été difficile d'obtenir des séries cohérentes de données chronologiques. Ces lacunes devraient pouvoir être comblées avec l'aide du ministère de la Santé.

163. Des recherches plus poussées sont encore nécessaires en ce qui concerne la production non marchande. La question suscite actuellement beaucoup d'intérêt dans les cercles internationaux qui s'occupent de comptabilité nationale ; des projets sont d'ailleurs menés dans un certain nombre de pays, et les travaux sont coordonnés par Eurostat. Les questions d'intérêt portent entre autres sur la mesure de la production de biens publics et sur la mesure de la qualité. Ces travaux, de même que l'établissement de mesures de production plus nombreuses par les organismes administratifs du Royaume-Uni, faciliteront grandement l'intégration de nouvelles mesures de la production non marchande dans les comptes nationaux du Royaume-Uni.

Accueil réservé aux nouvelles données

164. Les travaux réalisés visaient principalement à améliorer la qualité des estimations des comptes nationaux du Royaume-Uni. Les résultats ont été bien accueillis du fait qu'ils sont « prudents » et faciles à utiliser. Les estimations de dépenses et l'indice de production des services publics sont maintenant calculés de façon uniforme. Les séries chronologiques sont « lissées » et rigoureuses. Cependant, bon nombre de nos estimations reposent sur les totaux d'un exercice budgétaire annuel donné, ce qui soulève quelques difficultés lorsque nous voulons faire des estimations concernant les plus récents trimestres. Par exemple, la Santé ne nous communique actuellement que 30 pour cent de ses données trimestrielles ; nous devons donc estimer le reste des données financières trimestrielles en nous fondant sur les prévisions du Trésor ou du ministère de la Santé pour 1998-1999.

165. Il n'est pas question de revenir aux anciennes méthodes d'estimation de la production publique. Nous sommes d'ailleurs encouragés à engager des ressources accrues dans l'établissement de mesures concernant la production des autres secteurs de l'administration publique.

166. L'approche en termes de production suscite beaucoup d'intérêt chez les hauts responsables. Le Trésor a récemment affecté certaines sommes à la Santé et à l'Éducation, et l'augmentation de la production s'est reflétée dans nos estimations relatives à ces séries. Une certaine confusion entoure néanmoins l'interprétation des résultats, car le Trésor considère qu'ils dénotent une amélioration de la productivité plutôt qu'une augmentation de la production.

167. Le secteur des administrations publiques dispose de données détaillées, aux prix courants, sur les estimations de l'administration centrale (AC) et des administrations locales (AL). Nos anciennes méthodes de déflation distinguaient l'une des autres, mais les nouvelles méthodes de calcul de la productivité ne le font pas.

168. L'alignement des comptes nationaux du Royaume-Uni sur le SEC de 1995 (ce qui a eu pour effet une baisse des valeurs relatives à nos administrations publiques), conjugué à notre incapacité à comparer en détail les nouvelles séries avec les anciennes, nous a attiré des critiques.

169. L'évolution des indices d'activité soulève certaines préoccupations. Par exemple, les grands progrès qui sont susceptibles de se produire dans le secteur de la santé pourraient réduire la fiabilité de nos données. Il faudra donc revoir périodiquement la question de la portée globale des indicateurs.

170. La «qualité» des services fournis est l'une des questions qui pourrait soulever la controverse. On pourrait par exemple s'interroger sur notre façon de corriger les données pour tenir compte de la qualité, alors que la proportion d'étudiants qui ne terminent pas leurs études augmente. Ne devrions-nous pas dans ce cas procéder à des ajustements à la baisse, même s'il s'agit ici d'un résultat plutôt que d'un aspect de la production ?

171. Au Royaume-Uni, les prochaines étapes porteront sur la deuxième moitié du système de mesure à prix constants. Nous pourrions ainsi tirer profit des travaux réalisés jusqu'à maintenant.