



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, mai 1997, volume 3, numéro 1

La mesure de la performance dans le secteur public

Jacques Auger
en collaboration avec:
Denis Laforte
Jean-Claude Rondeau

Introduction

Mesurer la performance des organisations gouvernementales n'est pas un phénomène entièrement nouveau. Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays occidentaux ont expérimenté différents systèmes d'évaluation de la performance des politiques. Mais, dans de nombreux cas, ces approches, comme le système PPB (planification-programmation-budgétisation) aux États-Unis et le système PAR (Program Analysis and Review) au Royaume-Uni, n'ont pas donné les résultats escomptés.

La notion de performance est directement empruntée au secteur privé et vise à évaluer le résultat ou le produit d'un système ou d'une machine ; quand on parle de mesurer la performance, on entend généralement mesurer ce qui a été produit à l'aide d'indicateurs. Ainsi, dans le secteur privé, les normes ISO 9000 (1) permettent, depuis le début des années 1980, d'attribuer une crédibilité déterminée à certains produits et ainsi d'assurer la « qualité de la performance » des produits ou des services analysés.

En réponse à une situation budgétaire difficile et aux pressions (2) économique, sociale et politique de plus en plus fortes, un nombre croissant de gouvernements nationaux et régionaux ont dû revoir leur administration ; ils s'orientent de plus en plus vers des méthodes de gestion qui s'appuient sur l'atteinte des résultats et la mise en place de mesures de performance dans les systèmes de contrôle et de suivi.

Dans le secteur public, ces notions sont surtout utilisées lorsqu'il s'agit d'évaluer les résultats d'opérations quantifiables souvent comparables à celles du secteur privé. On pense ici, par exemple, aux opérations associées aux mandats d'organismes plus autonomes et à l'image des agences britanniques (3).

La liste des documents de l'OCDE à cet égard est fort élaborée (4) et plusieurs pays ont mis sur pied des instruments spécifiques (5) de mesure de performance. Il faut noter que la grande majorité des États qui ont procédé à des réformes (6) administratives depuis le début des années 1980 ont utilisé cette méthode.

L'objet du présent *Coup d'œil* est de passer rapidement en revue ce qui s'est fait dans certains pays eu égard à la performance et d'identifier les tendances générales qui se dégagent ainsi que les particularités propres à certains pays ou régions.

Les finalités de la mesure de la performance

La mesure de performance, dont le but principal est d'arriver à une meilleure utilisation des ressources du secteur public, sont généralement associées aux objectifs opérationnels suivants (7) :

- améliorer le fonctionnement d'une organisation du point de vue de l'économie des ressources, de l'efficacité, du rapport coût/efficacité et de la qualité du service rendu ;
- améliorer les mécanismes de contrôle et de responsabilisation à l'égard d'instances extérieures telles que les corps législatifs ;
- éclairer le processus budgétaire en mettant à la disposition des décideurs des informations leur permettant de lier crédits et performance ;
- motiver le personnel dans un sens favorable à l'amélioration des résultats.

L'utilisation des mesures de performance

Les réformes prennent différentes formes. Ainsi, certains gouvernements ont développé une approche globale qui s'applique à l'ensemble de leur administration alors que d'autres travaillent plutôt au niveau de chaque ministère et organisme. Le tableau suivant donne un aperçu des développements en cours dans différentes administrations publiques.

TABLEAU (8)
SYNTHÈSE DES POLITIQUES DE GESTION DE LA PERFORMANCE
DANS DIFFÉRENTS ÉTATS

État fédéral américain

États	Planification stratégique	Mesures de performance	Ajustements administratifs
États-Unis	Le Parlement a voté une loi en 1993 (<i>Government Performance Act</i>). Un document d'orientation (<i>Creating a Government that Works better and cost less</i>) est déposé en 1993 par le vice-président.(9)	Chaque responsable d'organisme doit signer une entente avec le Président sur la mise en place de mesures de performance.	Chaque organisme doit mettre en place une unité qui a la responsabilité de superviser la gestion des mesures de performance. La loi (<i>Government Performance Act</i>) permet une plus grande flexibilité dans la gestion de la fonction publique.

États Américains

États	Planification stratégique	Mesures de performance	Ajustements administratifs
-------	---------------------------	------------------------	----------------------------

<p>Floride</p>	<p>Le gouvernement a produit un document d'orientation (<i>Florida Benchmarks Report</i>) en 1993. (10) Chaque organisme doit développer un plan stratégique.</p>	<p>Chaque organisme doit identifier des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats. Création du <i>Government Accountability to the People Commission</i>.</p>	<p>Dans un certain nombre d'organismes, le gouvernement expérimente de nouveaux types de gestion qui permettent une plus grande flexibilité dans l'administration des ressources budgétaires et des ressources humaines.</p>
<p>Oregon</p>	<p>Le gouvernement a produit un document d'orientation (<i>Oregon Shine</i>) adopté en 1989.(11) Chaque organisme doit développer un plan stratégique.</p>	<p>Création de l'<i>Oregon Progress Board</i> dont le rôle est de superviser le développement, la mise en place et l'utilisation des indicateurs de performance. Chaque organisme, en collaboration avec l'<i>Oregon Progress Board</i>, doit identifier des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats.</p>	<p>Les gestionnaires jouissent d'une plus grande flexibilité dans la gestion du budget et des ressources humaines.</p>
<p>Minnesota</p>	<p>Le gouvernement a produit un document d'orientation (<i>Minnesota Milestones</i>) en 1992.(12)</p>	<p>Le gouvernement a sélectionné certains organismes qui, à titre expérimental, doivent identifier des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats.</p>	<p>Le gouvernement permet à ces organismes une flexibilité de gestion des ressources humaines susceptible de favoriser l'atteinte des résultats souhaités.</p>
<p>Texas</p>	<p>Le gouvernement a produit un document d'orientation (<i>Vision Texas</i>) en 1996. (13) Chaque organisme doit développer un plan stratégique.</p>	<p>Le développement d'étalons a précédé la production du document d'orientation. Depuis 1991, chaque organisme doit développer des</p>	<p>Les plans stratégiques doivent assurer une intégration des indicateurs de performance au budget et au système de comptabilité.</p>

		indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats et les associer au processus budgétaire.	
Utah	Le gouvernement a produit un document d'orientation (<i>Utah tomorrow</i>) ⁽¹⁴⁾ approuvé par les deux corps législatifs.	Le Gouverneur a mis en place dix <i>task force Groups</i> , chacun associé à un secteur névralgique. Chaque organisme doit, en collaboration avec un <i>task force</i> , identifier des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats.	Les mesures de performance sont associées au processus budgétaire et législatif.

Pays Européens

Pays	Planification stratégique	Mesures de performance	Ajustements administratifs
Pays-Bas	En 1976, le Parlement adopte une loi qui vise à associer les budgets et les indicateurs de performance. Cette loi s'applique à tous les organismes. ⁽¹⁵⁾	Création d'agences inspirées du modèle développé au Royaume-Uni. Dix ont été créées depuis 1993. Chaque agence doit développer des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats et signer une entente avec le ministre responsable.	Les agences ont une grande marge de manoeuvre et beaucoup de flexibilité. Le ministère des Finances, qui agit comme maître d'œuvre, a publié une directive et a défini un ensemble de règles qui encadrent la gestion des indicateurs ; de plus, il exige que les ministères démontrent leur impossibilité à développer certaines mesures.
Royaume-Uni	En 1987, le <i>Efficiency Unit</i> publiait un rapport d'orientation intitulé <i>Improving Management in Government: the next step</i> ". ⁽¹⁶⁾	Création d'agences à qui le ministre responsable fixe des objectifs précis de performance qu'il contrôle à partir d'indicateurs identifiés	Les agences ont une grande marge de manoeuvre et beaucoup de flexibilité.

		en concertation avec le responsable de l'organisme.	
Suède	La séparation institutionnelle entre ministères et agences remonte au début du siècle. En 1985, le Parlement approuve un projet de loi qui vise à transformer les agences déjà autonomes et axées sur les intrants en organismes axés sur les extrants. <u>(17)</u>	Les 330 agences doivent développer des indicateurs de performance orientés sur l'atteinte des résultats.	Le principe de la flexibilité budgétaire qui existait déjà a été élargi progressivement. De plus, on a introduit le cycle budgétaire triennal.

Remarques générales

L'analyse comparative des pays et États décrits dans le tableau précédent fait ressortir, dans un premier temps, certains constats généraux.

Date d'implantation

D'abord, les gouvernements européens amorcent la mise en place de politiques de gestion de la performance avant le gouvernement fédéral des États-Unis et ceux des États américains. Dès 1976, les Pays-Bas adoptent une loi sur la budgétisation à partir d'indicateurs de performance, alors qu'en 1985 la Suède approuve un projet de loi similaire. En Amérique, une telle préoccupation vient un peu plus tard avec l'Oregon en 1989 et le gouvernement fédéral en 1993 ; plusieurs autres gouvernements suivront.

Planification stratégique

Les gouvernements des États américains appuient généralement leurs politiques sur des documents d'orientation et des plans stratégiques souvent préparés avec la participation du public, ce qui donne à la politique et aux orientations retenues une plus large crédibilité. On y retrouve aussi une participation importante des employés de tous les niveaux qui auront à développer et à travailler avec ces politiques.

Par ailleurs, les gouvernements européens s'appuient plutôt sur des lois, des directives ou encore sur des rapports de comités d'experts pour déterminer les orientations à suivre. Par exemple, au Royaume-Uni, on a développé *Next step* à partir d'un rapport (18) produit par l'*Efficiency Unit*, un organisme localisé à l'intérieur du *Cabinet Office* (l'équivalent du Conseil exécutif au Québec).

Mesure de performance

L'analyse des modèles utilisés démontre que plusieurs types de mesure de la performance sont utilisés selon les circonstances et les administrations. Les gouvernements ont traditionnellement mesuré les intrants, les extrants et l'efficacité, ce qui permettait de connaître l'importance des ressources utilisées ou la quantité de travail réalisé, sans trop évaluer si les objectifs visés étaient atteints (efficacité). Cependant, depuis quelques années, les administrations se préoccupent de plus en plus de connaître l'efficacité des programmes et développent des indicateurs qui permettent de la mesurer. Les analyses démontrent aussi que généralement une seule mesure ne suffit pas à évaluer la performance d'un programme étant donné les interrelations entre différents aspects de cette dernière. Ainsi, même si un programme est très efficace et atteint tous ses objectifs, il peut être trop dispendieux, donc ne pas être performant dans une perspective plus large. C'est pourquoi il est généralement nécessaire d'utiliser un ensemble d'indicateurs pour mesurer la performance. Dans le tableau qui suit, on retrouve les principales mesures de performance.

Mesures	Description	Exemples
Intrants	Ressources utilisées durant une période donnée	Ressources utilisées (employés, équipements, crédits) pour construire une route au cours d'une période donnée (un mois par exemple)
Extrants	Quantité de services produits durant une période donnée	Nombre de kilomètres construits au cours d'une période donnée
Efficience (19) et (20)	Mesure du rapport entre les ressources utilisées (intrants) et les services produits (extrants), ou encore, le coût par unité de service produit	Le coût de la construction d'un kilomètre de route
Efficacité (21) et (22)	Mesure du rapport entre le résultat réalisé et le résultat prévu, ou la mesure de l'atteinte des objectifs visés par le programme	Diminution réelle du nombre d'accidents mortels par rapport à l'objectif visé

De plus, dans certains cas, on a développé des indicateurs intermédiaires pour permettre de mesurer l'évolution de l'atteinte d'objectifs qui ne seraient mesurables que plusieurs années plus tard. Par exemple, au Minnesota (23), pour mesurer la performance du *Trade Office*, on a développé des indicateurs qui permettent d'évaluer les progrès en cours, alors que l'impact final des actions de l'organisme ne saurait être connu que plus tard.

Ajustements administratifs

L'analyse des programmes de performance démontre que, pour permettre de les gérer efficacement, la grande majorité des gouvernements ont dû apporter des ajustements significatifs à leur gestion et permettre aux administrateurs une plus grande flexibilité dans l'administration des ressources humaines, du budget et de la comptabilité.

Dans plusieurs pays européens, les modifications ont été importantes et ont dépassé les simples ajustements administratifs. Par exemple, au Royaume-Uni, en Suède et au Pays-Bas on a créé des agences qui impliquent directement le gestionnaire et demandent à ce dernier de signer une entente avec le responsable politique qui, à ce moment, fixe à l'agence des objectifs précis de performance et de productivité. Ce type de gestion accorde au gestionnaire une grande autonomie financière et administrative et lui permet de s'ajuster plus facilement aux exigences associées à la poursuite des objectifs visés.

Les gouvernements américains, pour leur part, ont plutôt opté pour des ajustements ponctuels aux structures existantes et une utilisation plus intense des nouvelles technologies de l'information. Il faut cependant souligner que tout dernièrement en janvier 1997, le Président des États-Unis a demandé (24) à ses ministres de développer des "*Performance-Based Organizations*" basées sur le modèle des agences britanniques.

Conclusion

Le gouvernement est un organisme complexe qui fait affaire avec différentes personnes lesquelles, selon les circonstances, peuvent être des clients, des citoyens ou encore des producteurs (25). Il faut aussi tenir compte du fait que certains aspects institutionnels de l'organisation sont très difficiles à mesurer tels que la valeur des ressources humaines. Il est donc impossible d'uniformiser la mesure de la performance et de croire que tout peut être géré de façon mécanique pour l'ensemble des programmes dans toutes les organisations.

De plus, les mesures de la performance ont leur limite. En effet, l'organisme n'étant pas toujours le seul acteur susceptible d'agir sur l'objectif visé, les résultats obtenus ne dépendent souvent pas seulement de ses actions. Il est donc difficile de déterminer la part de responsabilité de l'organisme dans les résultats atteints. Les mesures doivent donc être complétées par une analyse plus approfondie des facteurs susceptibles d'agir sur les résultats.

Finalement, le présent travail démontre que plusieurs pays, principalement ceux de l'OCDE, ont adopté des stratégies de modernisation de l'administration publique caractérisées par la gestion de la performance. À ce niveau, des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années et des résultats intéressants ont été observés dans plusieurs pays.

Il est donc important pour le gouvernement québécois qui a amorcé la réforme et la modernisation de sa fonction publique, de poursuivre le travail amorcé, en tenant compte de l'évolution des expériences étrangères de gestion de la performance afin de profiter de ces dernières pour éviter de rencontrer les mêmes problèmes et de répéter les mêmes erreurs.

Notes et références

1. Originaires de l'Europe, où les pays de l'Union européenne étaient soucieux d'assurer la qualité des produits, les normes ISO 9000 sont arrivées en Amérique

du Nord vers la fin des années 1980 et se sont développées rapidement depuis. Le recueil des normes ISO 9000, d'environ 400 pages, comprend quatre parties : 9001 sur les services et les industries de services ; 9002 sur l'industrie manufacturière ; 9003 sur le matériel et les logiciels informatiques et 9004 qui comprend le guide sur la gestion de la qualité et qui vise plus particulièrement l'implantation ou l'application des éléments 9001 à 9003. On peut trouver plus d'informations sur le Conseil canadien des normes au site : <http://www.scc.ca/> (Notre traduction est tirée du *The Globe and Mail*, 7 mai 1996, supplément spécial) [retour](#)

2. Les principaux éléments qui ont poussé les gouvernements à entreprendre des réformes et à se préoccuper de performance sont liés, entre autres, aux contraintes de la crise des finances publiques, au défi de la modernisation de la fonction publique et au développement des idées reliées au néolibéralisme à ce sujet. Le lecteur consultera avec avantage les autres travaux de l'Observatoire de l'administration publique dont le mandat est d'étudier les réformes dans d'autres pays. On trouve ces travaux au site : <http://enap.quebec.ca/Observatoire> [retour](#)
3. Au Canada, on peut citer les Organismes de Services spéciaux (OSS) mis sur pied par le gouvernement fédéral au printemps 1990 et les Unités autonomes de services (UAS) mises sur pied par le gouvernement québécois en avril 1995. [retour](#)
4. *La gestion des performances dans l'administration*, Paris, OCDE, Gestion publique. Étude hors série 1996 n° 9, et *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*, Paris, OCDE, Étude hors série n° 5, 1994. [retour](#)
5. United States, National Performance Review, *Reaching Public Goals : Managing Government for Results*, Washington, Octobre 1996. [retour](#)
6. Au sens où l'Observatoire retient ce terme pour orienter ses travaux conformément à son mandat, c'est-à-dire : *un ensemble de mesures apportant un changement significatif au rôle de l'État ou à la structure ou au fonctionnement de son appareil administratif*. [retour](#)
7. *La gestion des performances dans l'administration*, Paris, OCDE, Gestion publique. Étude hors série 1994 n° 3. [retour](#)
8. Ce tableau est subdivisé en trois parties représentant chacune un élément important de la procédure d'évaluation.
 - *La planification stratégique* est utilisée par les administrations publiques pour permettre de développer un consensus et d'identifier des objectifs communs.
 - *La mesure de performance* est un outil qui permet d'évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs visés.

- *Les ajustements administratifs* représentent les modifications et les ajustements apportés aux différents systèmes de gestion administrative (budget, finances, ressources humaines, information) pour permettre de supporter de façon efficace l'atteinte des objectifs. [retour](#)
9. *National Performance Review Report : Creating a Government that Works Better and Cost Less*. September 1993 : <http://www.npr.gov/> [retour](#)
 10. *Government accountability to the People Commission* : <http://www.eog.state.fl.us/eog/govdocs/gapcomm/gaphome.htm> [retour](#)
 11. *Oregon Progress Board* : <http://www.econ.state.or.us/opb/index.htm> [retour](#)
 12. *Minnesota Planning* : <http://www.mnplan.state.mn.us/> [retour](#)
 13. *Texas Performance Review* : <http://www.cpa.state.tx.us/tpr/tpr.html> [retour](#)
 14. *Utah Governor's Office of Planning and Budget* : <http://www.governor.state.ut.us/gopb/vision.htm> [retour](#)
 15. *Ibid.* [retour](#)
 16. *Cabinet Office (Office of Public Service)* <http://www.open.gov.uk/> [retour](#)
 17. *La gestion des performances dans l'administration* : Paris, OCDE, Gestion publique. Étude hors série, 1996 n° 9. [retour](#)
 18. *Cabinet Office (Efficiency Unit) Improving Management in Government : The Next step*, Londres, HMSO, 1987. [retour](#)
 19. Devaux, Bernard et Coulard, Alain. *Dictionnaire de management et de contrôle de gestion*. Paris, Borduas, 1986, p. 117. p. 81-82. [retour](#)
 20. Loi refondues du Québec, ch. V-5.01. Loi sur le Vérificateur général. [retour](#)
 21. Devaux, Bernard et Coulard, Alain. *Dictionnaire de management et de contrôle de gestion*. Paris, Borduas, 1986, p. 117. p. 81-82. [retour](#)
 22. Loi refondues du Québec, ch. V-5.01. Loi sur le Vérificateur général. [retour](#)
 23. *Performance Budgeting*, Program Evaluation Division, Office of the Legislative Auditor, State of Minnesota, Feb. 1994. [retour](#)
 24. Blair House Papers 1997, <http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/blair.html> [retour](#)
 25. Mintzberg, Henry. *Managing Government Governing Management*. Harvard Business Review, May, 1996 June, 1996. [retour](#)