

Comment mesurer la productivité des administrations publiques : Exposé de synthèse de la « Mesure de la production et de la productivité des administrations publiques aux fins des comptes nationaux » (le rapport Atkinson)

Aled ab Iorwerth¹
Finances Canada

RÉSUMÉ

Le Rapport Atkinson a étudié la mesure de la production et de la productivité des administrations publiques. Traditionnellement, on incluait seulement les intrants de l'administration publique dans les Comptes nationaux. Cette façon de faire imposait à l'administration publique un taux de croissance de la productivité de zéro. Depuis la fin des années 90, le Royaume-Uni — pour se conformer aux normes internationales — a commencé à utiliser des mesures directes de la production de l'administration publique. Au lieu de compter le nombre d'enseignants, une mesure de production du secteur de l'éducation incluait, par exemple, le nombre d'élèves dans les écoles. Ces mesures ont révélé la production de l'administration publique et, par le fait même, sa productivité. Sir Tony Atkinson a examiné ces méthodes et proposé des améliorations. Les objectifs et les principes sous-jacents de l'utilisation de mesures directes de la production de l'administration publique sont résumés dans ce numéro. Tout en garantissant qu'une partie importante de l'économie se reflète dans les Comptes nationaux, les mesures directes de la production de l'administration publique dans les Comptes nationaux permettraient aussi aux décideurs de porter des jugements plus éclairés sur la performance générale des services gouvernementaux.

EN DÉCEMBRE 2003, LE Bureau de la statistique nationale (ONS) du Royaume-Uni demandait au professeur Anthony Atkinson de préparer un rapport sur l'utilisation des mesures directes de la production des administrations publiques aux fins des comptes nationaux. Les comptes nationaux

avaient toujours tenu compte de la valeur ajoutée par le secteur des administrations publiques, qui représente le coût de la production. Cependant, il n'existait aucune mesure du volume de cette production ni de sa croissance réelle. Vu la complexité que laissait entrevoir une mesure directe de la pro-

1 L'auteur est chef par intérim, Section de l'analyse macro-économique, Division des études économiques et de l'analyse de la politique, Finances Canada. Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et ne reflètent en aucune façon celles de Finances Canada. Tout en conservant la responsabilité du contenu du document, je remercie Anthony Atkinson, David Caplan, Alwyn Pritchard, Benoît Robidoux, Andrew Sharpe et Karen Wilson de leurs commentaires utiles. Toutes les autres mises en garde habituelles s'appliquent. Courrier électronique: abIorwerth.Aled@fin.gc.ca.

duction des administrations publiques, il était de mise de mesurer la production quantitative par le volume des intrants utilisés dans la « production » des administrations publiques². Or, cette hypothèse amène directement à imposer sur la production des administrations publiques dans les comptes nationaux une croissance de productivité zéro. En 1998, l'ONS avait commencé à utiliser dans les comptes nationaux du Royaume-Uni des mesures de la production des administrations publiques non calculées au moyen des intrants³. Le rapport Atkinson avait pour but de faire le point sur les progrès qui avaient été réalisés au Royaume-Uni et de proposer des améliorations.

Atkinson a produit un rapport provisoire en juillet 2004 puis un rapport final en janvier 2005, qui abordent les principes généraux (Annexe 1) de l'utilisation de mesures de la production des administrations publiques et qui présentent des recommandations en vue d'améliorer les données et la méthodologie (Atkinson, 2004, 2005). Le rapport final s'inspire en grande partie du rapport provisoire. Nous discuterons ici des principes et des méthodologies. Atkinson, dans son rapport provisoire, a conclu qu'il était souhaitable de disposer de mesures pour quantifier la production des administrations publiques : « Nous croyons que l'ONS, à l'instar des autres bureaux statistiques, devrait travailler fortement en ce sens » (Atkinson, 2004 :128).

Le rapport Atkinson comprend aussi des chapitres détaillés sur la mesure de la production des

administrations publiques par secteur et une partie des difficultés en cause. Par exemple, les mesures élaborées au départ pour calculer la production du secteur de la santé ont été critiquées (parce qu'elles ressemblaient davantage à des mesures des intrants), si bien que l'ONS a par la suite apporté des modifications. Nous n'aborderons pas ici ces propositions détaillées portant sur les quatre grandes fonctions de dépense du gouvernement, à savoir la santé, l'éducation, l'ordre public et la protection sociale, dont Atkinson (2005) traite aux chapitres 8 à 11.

L'examen faisait suite à des inquiétudes manifestées à l'égard des résultats obtenus au moyen des mesures « non fondées sur les intrants ». Le gouvernement du Royaume-Uni avait récemment augmenté les dépenses affectées à la production de l'administration publique (surtout en santé et en éducation). Il semble que les mesures de la production de l'administration publique élaborées par l'ONS laissaient entendre que la croissance de la productivité de l'administration publique était faible, voire en diminution. Comme l'indique le graphique 1, au cours de la période 1995-2001, le gouvernement avait augmenté ses dépenses de plus de 35 %, alors que la prestation de ces services accusait une baisse de productivité de 2 %.⁴

La première section de l'exposé de synthèse aborde les grandes questions liées à la mesure de la production de l'administration publique, notamment : qu'est ce que la production de l'administration publique; les problèmes associés au système actuel; et les avantages potentiels de mesurer la

2 La production des administrations publiques réfère ici aux biens et services fournis par le gouvernement, à savoir l'administration publique, les soins de santé et l'éducation. Les dépenses engagées pour les types de biens et services fournis par l'État représentent actuellement près de 20 % du PIB au Canada et au Royaume-Uni. La production des administrations publiques ne comprend pas les transferts aux particuliers et aux entreprises.

3 Les États-Unis avaient un programme fédéral de mesure de la productivité qui a produit des estimations de la productivité du travail par fonction pour la période 1967-1994. Pourtant, ces estimations n'ont pas été intégrées dans les comptes nationaux (Fisk et Forte (1997).

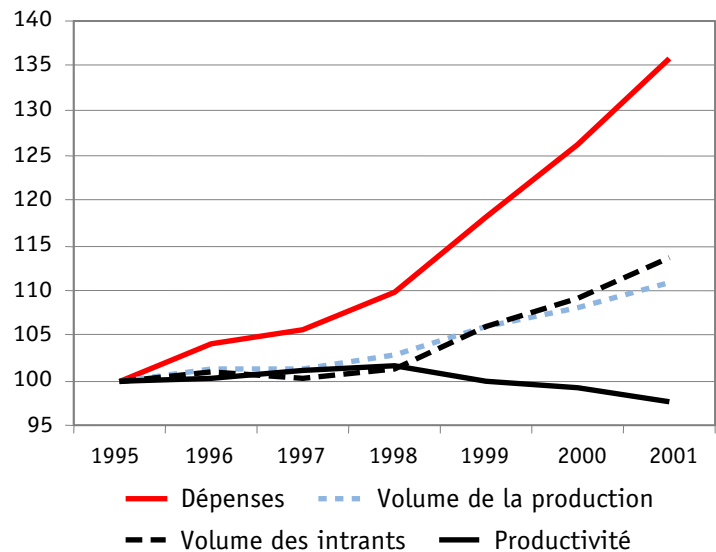
4 Voir Tuke (2004) et Caplan (2006). Selon le *Daily Telegraph*, l'ONS « a parachuté Atkinson après que les chiffres eurent montré que, malgré les milliards de dollars supplémentaires que Gordon Brown avait injectés dans le secteur public, sa productivité — ou son efficacité économique — avait chuté » (24 juillet 2004). Ce journal affirmait aussi que « la divulgation du compte rendu d'une réunion du Cabinet en mai [2004] précisait que les ministres s'étaient plaints de la piètre productivité du secteur public » (6 juin 2004).

production de l'administration publique. La deuxième section examine les méthodologies utilisées pour mesurer la production de l'administration publique. La troisième section présente l'expérience de divers pays dans la mesure directe de la production de l'administration publique. La quatrième section examine les conséquences de l'introduction de mesures directes de la production de l'administration publique. La cinquième et dernière section est la conclusion.

Les enjeux dans la mesure de la production de l'administration publique

L'ONS avait pour objectif de base de présenter des mesures directes de la quantité de biens et services produits par l'administration publique dans les comptes nationaux (p. ex., le nombre d'élèves comme mesure de la production de l'éducation, le nombre de crimes résolus pour la police). De cette manière, la création d'un indice de la production réelle de l'administration publique donnerait ensuite la possibilité d'en comparer l'évolution dans le temps⁵. La production de l'administration publique pourrait alors être utilisée dans une mesure de la croissance du PIB réel. En disposant d'une nouvelle méthode d'estimation de la production de l'administration publique, on pourrait comparer dans le temps l'évolution de cette production par rapport aux facteurs de production afin de se faire une idée de la croissance de la productivité. Par exemple, des données anecdotiques nous indiquent que des progrès technologiques à grande échelle sont survenus dans le secteur médical, si bien qu'il serait irréaliste de supposer que le secteur de la santé n'a

Graphique 1
Habitudes de dépense de l'administration publique au Royaume-Uni
 1995 = 100



Source : Pritchard (2003).

bénéficié d'aucune modification technologique⁶. Une autre exigence critique, que nous abordons ci-après, consisterait à tenir compte de la variation qualitative.

Les comptes nationaux présentent actuellement la valeur du secteur des administrations publiques, qui comprend la facture salariale, les achats intermédiaires de biens et services et l'amortissement⁷. Cependant, la convention voulant que la quantité des biens et services produits par l'administration publique était par définition égale à la quantité des intrants (calculé en divisant les valeurs des intrants par leurs déflateurs respectifs) supposait implicitement l'absence de toute croissance de la productivité. Comme les biens et services produits par le sec-

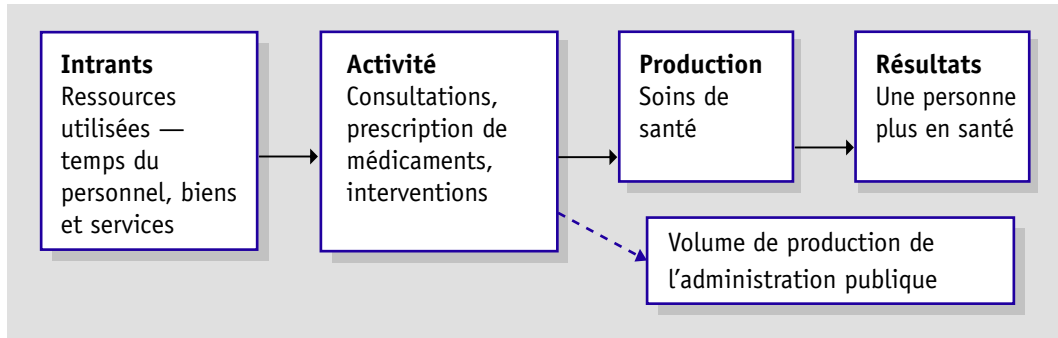
5 Aucune tentative n'a eu lieu pour inclure dans la mesure du PIB nominal une mesure des prix courants (Atkinson, 2005 :16). On pourrait quand même calculer des estimations nominales de la valeur de la production de l'administration publique en fonction du coût des intrants, mais on ne pourrait aucunement relier de telles estimations aux estimations réelles.

6 Atkinson (2005) aborde à la page 18 l'incidence du changement technologique. De fait, il serait intéressant de savoir si l'adoption des TIC a eu dans le secteur public une incidence similaire à celle qu'on a constatée dans le secteur des services de quelques pays depuis le milieu des années 90.

7 À l'encontre de l'évaluation de la production marchande, la somme des coûts ne comprend aucun rendement du capital mais uniquement les services en capital utilisés dans la production.

Figure 1

Terminologie avec exemples tirés des soins de santé



teur de l'administration publique n'étaient associés à aucun prix du marché ni à aucune recette, on ne pouvait donc mesurer le volume des services publics produits de la même façon qu'on le faisait pour le secteur commercial. On jugeait alors insurmontables les difficultés à mesurer directement la production du secteur public. Toutefois, l'édition du SCN de 1993 recommanda aux organismes statistiques d'incorporer dans les estimations officielles du PIB par branche dans les comptes nationaux des mesures directes du volume des services publics fournis aux ménages⁸. Eurostat a pris cette recommandation au sérieux et, dès le milieu des années 90, enjoignait les pays membres à élaborer des mesures directes de la production de l'administration publique⁹. L'ONS a donc fait une tentative pour mesurer directement cette production.

Qu'est-ce que la production de l'administration publique?

D'abord, soyons clair sur ce que n'est pas la production du secteur public. Dans la comptabilité, les transferts de l'État aux particuliers figurent comme revenu des « ménages » dans les comptes nationaux. Pour cette raison, les « biens

et services publics » ne comprennent pas les transferts. Les biens et services fournis par le gouvernement paraissent dans les comptes nationaux comme « consommation finale de l'administration publique » (cela signifie dans les faits que le gouvernement est le consommateur final). Par exemple, l'administration du régime d'assurance-emploi du Canada (AE) est un service gouvernemental dans les comptes nationaux. Cependant, les paiements réels au titre de l'AE ne représentent pas un service de l'État puisqu'ils apparaissent dans le revenu personnel.

En second lieu, pour clarifier une partie de la terminologie utilisée dans la discussion de la production de l'administration publique (sans nécessairement expliquer l'application de cette procédure dans la pratique), la Figure 1 présente la voie adoptée par le gouvernement pour tenter d'améliorer la santé de la population. Les intrants dans ce processus sont représentés par le temps du personnel médical ainsi que par les biens et les services en capital, et la valeur de ces intrants est ce que mesurent dans les faits les comptes nationaux. Ensemble, ces intrants accomplissent certaines activités, comme prescrire des médicaments et exécuter des interventions. La combinaison de ces

8 Le *Système de la comptabilité nationale 1993 (SCN 1993)* est un cadre théorique qui établit à l'échelle internationale une norme statistique pour la mesure de l'économie du marché. Ce document est publié conjointement par les Nations Unies, la Commission des communautés européennes, le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque mondiale.

9 Une date d'échéance de décembre 2006 a été imposée à cet égard aux pays (avec quelques exceptions).

activités représente les soins de santé, c'est-à-dire la production de l'administration publique. Théoriquement, on peut distinguer si l'article est mesuré comme un intrant (ou activité) ou un extrant, mais il est sans doute difficile d'établir clairement cette distinction dans la pratique. Les mesures d'intrants peuvent représenter le nombre d'interventions pour les soins de santé ou le nombre d'heures de formation pour l'éducation, tandis que les mesures de la production peuvent être le traitement terminé à l'égard d'une maladie ou le nombre d'étudiants formés¹⁰.

Un extrant (comme les soins de santé) conduit au résultat souhaité d'une personne plus en santé. Cependant, une personne peut contribuer à sa santé par un régime et des exercices, de sorte que le problème consiste alors à mesurer uniquement la production de l'administration publique qui contribue à ce résultat : les soins de santé ne traduisent pas la santé. S'il est très souhaitable de disposer de données sur les résultats, elles ne fournissent pas de renseignements directs sur la productivité du secteur public.

Pour obtenir une mesure satisfaisante de la production de l'administration publique aux fins des comptes nationaux, il faut évidemment trouver une mesure de la production réelle. De plus, l'un des principes de la comptabilité nationale repose sur la mesure des extrants : les flux réels des biens et services et non les résultats finaux obtenus de leur utilisation¹¹. Par conséquent, toute quantification des services de santé par une mesure de la santé de la population contreviendrait aux principes de la comptabilité nationale. Selon le *Principe B* d'Atkinson, l'objectif est de mesurer la production à partir des dépenses de l'administration publique, c'est-à-dire de leur contribution incrémentielle au bien-être individuel ou collectif, de la même façon qu'un produit du marché (Atkinson, 2005).

En général, on peut classer en deux catégories les biens et services de l'État. Le premier est les biens et services consommés par les particuliers. Parmi la gamme de services fournis par l'État, il est relativement facile de connaître la production et les consommateurs de ces biens et services. Les soins de santé et l'éducation en sont des exemples. On retrouve pour quelques-uns de ces biens et services des analogues dans le secteur privé qui contribuent à en estimer la production.

Le second, les biens et services collectifs, sont consommés par l'ensemble de la société, par exemple, la défense, la sécurité et l'application des droits de la propriété. Personne n'a encore trouvé de méthodes satisfaisantes pour mesurer les services collectifs. Dans le cas de la défense, la Finlande a tenté d'utiliser le nombre de conscrits, et la Nouvelle-Zélande, un indice de la préparation militaire, mais la pertinence de ces mesures soulève des préoccupations. La production de certains services administratifs est sans doute plus facile à évaluer, par exemple, le nombre de demandes traitées, cependant la production de conseils stratégiques est sans doute plus difficile à évaluer (bien que ce soit analogue à des services de consultation ou à des services juridiques dans le secteur privé). Quelques services gouvernementaux sont fournis à d'autres ministères, ce qui complique d'autant le problème de mesure.

Quels sont les problèmes inhérents au système actuel?

Lorsqu'on fait correspondre la valeur de la production aux coûts des intrants, la mesure de la production des administrations publiques ainsi établie est alors entachée de caractéristiques indésirables (Atkinson, 2005 :12 et ss) :

10 Par exemple, mesurer la production de l'éducation par le nombre d'heures d'enseignement aux élèves serait peut-être plus une mesure d'intrant qu'une mesure d'extrant.

11 L'Annexe 2 reproduit des exemples d'activités pour des organismes publics chargés de la mesure d'un produit particulier en Finlande.

- Du fait que la production des administrations publiques est actuellement mesurée par les dollars dépensés, toute modification de la valeur des biens et services reflètera donc une modification du prix et de la quantité des intrants de même que l'efficience à transformer les intrants en extrants. Il n'est pas possible d'isoler l'efficience dans l'utilisation des ressources.
- Selon les méthodes actuelles, une amélioration de la prestation des services par l'État pourrait donner lieu à une croissance négative de la production. Par exemple, si l'automatisation des chèques se traduit par le déplacement d'employés de bureau, il y aura diminution de la valeur du facteur de travail. Cette diminution du coût de main-d'œuvre ne sera sans doute que légèrement compensée par une augmentation des dépenses en capital. Par conséquent, cette modification se traduirait par une baisse du coût total des intrants qui, selon la convention actuelle, entraînerait une chute de la production. En réalité, la production serait demeurée constante ou aurait même augmenté s'il y avait moins d'erreurs. S'il y a substitution croissante du capital au détriment du travail dans la production de l'administration publique, il y a un risque constant de sous-estimer la production de l'administration publique. Ce facteur est sans doute particulièrement important dans le secteur de la santé, par exemple.

De façon plus générale, les modifications destinées à améliorer l'efficience dans la prestation des services publics ne transparaîtront pas dans les comptes nationaux. Selon la convention actuelle, la productivité de l'administration publique ne change pas par définition. En Suède, les premiers résultats ont indiqué que l'effet cumulé de l'évolution de la productivité de l'administration

publique pourrait être fort élevé (OCDE, 1999a).

- Si la production de l'administration publique est un intrant intermédiaire de l'industrie, par exemple, des services non payés fournis par l'État, une sous-estimation de la production de l'administration publique pourrait alors se traduire par une surestimation de la valeur ajoutée d'industrie.
- L'interprétation des données des comptes nationaux (pour un pays ou entre des pays) à l'égard de certains biens fournis par l'État ou le secteur privé pourrait donner lieu à des difficultés si la méthode de mesure était différente. Par implication, ces difficultés se transposent également à la production totale de l'économie.

Quels avantages retirerait-on à mesurer la production de l'administration publique?

Dans la comptabilité classique des services fournis par l'administration publique, on ne peut voir de quelle façon les biens et services contribuent à l'augmentation du niveau de vie. Le rapport final d'Atkinson (Atkinson, 2005:4 et ss.) s'est d'ailleurs interrogé au départ sur cette question¹². Il est clair qu'une mesure de la production de l'administration publique doit tenir compte des dépenses et, s'il en est ainsi, elles devraient donc figurer d'une façon ou d'une autre dans les comptes nationaux. Plus difficile cependant est de savoir ce que les comptes nationaux sont supposés représenter et, une fois la réponse obtenue, quelle est la meilleure façon d'intégrer les dépenses publiques dans les comptes. Par exemple, si les comptes nationaux visent uniquement à mesurer l'activité du marché, la question du traitement de la production de l'administration publique est théorique : seules les dépenses de l'administration publique doivent figurer dans les comptes¹³. Il serait également justifié d'y faire figurer aussi le

12 La discussion dans cette section s'inspire aussi des commentaires de Yu (2003) et Mamalakis (1996).

coût de la production si l'on estime que l'État est un producteur de biens et que sa technologie de production se traduit par des rendements d'échelle constants et par une technologie uniforme.

Toutefois, si l'on donne aux comptes nationaux une perspective plus large, il serait sans doute approprié d'y inclure des mesures plus explicites de la production de l'administration publique. Même si les chiffres du PIB ne sont pas une mesure véritable du bien-être — le PIB ne mesure pas le surplus du consommateur —, ils sont souvent utilisés comme indicateurs de bien-être, malgré les nombreux pièges qui leur sont associés¹⁴. Il serait certes utile d'avoir une mesure globale de la production de l'État lorsque les décideurs décident des grandes orientations stratégiques. Même si l'on admet actuellement que tout investissement supplémentaire dans la santé et l'éducation a une grande valeur sur le plan de l'amélioration de la qualité de vie, les discussions au sujet de ces investissements de même que des investissements dans les facteurs de la croissance économique, à savoir le capital humain et physique et l'innovation, sont habituellement complètement séparées. Il y a très peu de données ou de méthodes permettant de connaître l'ampleur relative du coût d'opportunité de diverses mesures globales.

Il y a amplement matière à améliorer l'information sur l'efficacité et l'efficacités globales de la prestation des services publics, tant pour les analyses comparatives que pour les comparaisons nationales et internationales. On se préoc-

cupe de plus en plus dans le monde d'améliorer la qualité des services publics, surtout d'accroître la production de l'administration publique sans nécessairement augmenter les dépenses : il s'agit essentiellement d'améliorer la productivité dans la prestation des services publics¹⁵. Il n'y a pour l'instant aucune façon de mesurer le succès global de cette entreprise. Même si l'intégration de ces données dans les comptes nationaux ne serait pas nécessaire pour accomplir de tels objectifs, la méthodologie rigoureuse des comptes nationaux ajouterait de la crédibilité à toute donnée produite à cette fin.

La mesure de la production de l'administration publique pourrait se traduire par une meilleure gestion des services publics en permettant aux utilisateurs de (OCDE, 1999b) :

- préparer des rapports sur la performance des ministères¹⁶. Remarquons qu'il faudrait pour cela obtenir des mesures de la productivité pour de grands secteurs comme les soins de santé, plutôt que pour des hôpitaux individuels, par exemple;
- surveiller les avantages d'une réforme microéconomique, comme on l'a fait en Australie;
- cerner les domaines susceptibles de réforme; et
- contribuer au processus budgétaire.

Le processus de mise en place est sans doute aussi important que l'examen des résultats. Dans son rapport provisoire, Atkinson signalait que « la procédure de définition d'indicateurs directs de la production dans une fonction gouvernementale devrait d'abord commencer par

13 Une possibilité avancée par Lynch (2006).

14 Les comptes nationaux tentent d'appréhender la valeur marginale donnée par les consommateurs à divers biens et services et, pour cette raison, il y aurait lieu d'intégrer les mesures de la valeur marginale de la production de l'administration publique. Par conséquent, l'intégration de la production de l'administration publique pose le problème que la signification économique de la production doit correspondre aux valeurs estimées pour le secteur privé. L'objectif n'est pas tant d'introduire une mesure de l'avantage de la production de l'administration publique que de mesurer l'effet incrémentiel de l'activité du secteur public sur les résultats. Il y aurait alors lieu d'intégrer l'évaluation marginale de ces avantages dans le PIB : (Atkinson, 2005 :41).

15 Voir une discussion dans, par exemple, Danker *et al.* (2006).

16 Voir Niemi (1999) pour la Finlande.

cerner les services que le gouvernement fournit aux ménages et aux entreprises pour ensuite s'attacher à trouver les données reflétant aussi entièrement que possible ces services (plutôt que de travailler à partir d'indicateurs existants » (Atkinson, 2004 :46)¹⁷. Il est clair que la préparation de statistiques aux fins des comptes nationaux obligerait les ministères à clarifier leurs objectifs.

Une mesure de la production de l'administration publique aiderait à améliorer la gestion du gouvernement lui-même. Cependant, il importe de distinguer soigneusement les mesures de rendement destinées aux gestionnaires individuels ou aux institutions publiques, d'une part, et la performance globale de l'État dans la fourniture de services publics, d'autre part¹⁸. Atkinson (2004) note le soin dont il faut s'entourer au moment de faire la distinction entre les mesures de la production et tout autre indicateur servant à récompenser la performance. Les données fournies pour un type d'activité sont susceptibles de ne pas convenir à l'autre. Les indicateurs de performance doivent être simples et précis mais pas nécessairement uniforme dans le temps. En revanche, les données produites aux fins des comptes nationaux pourraient être transformées de manière complexe mais elles doivent être uniformes dans le temps. En outre, il y a un risque qu'une mesure de la production soit manipulée si elle devient un objectif de rendement. Par exemple, si l'on évalue le rendement des écoles selon le nombre d'élèves qui réussissent un examen, il y a un danger qu'on assouplisse les examens. Dans ce cas, le taux de succès à un examen ne sera alors pas une bonne mesure de la production parce qu'une augmentation de cet indicateur ne

traduirait pas une hausse du résultat souhaité par la société. Pour cette raison, il est important que les données fournies sur la production de l'administration publique dans les comptes nationaux soient aussi complètes que possible.

Une réforme gouvernementale peut faciliter la création de mesures de la production, comme cela s'est produit au Royaume-Uni. Une réforme conduit habituellement à l'élaboration de mesures du rendement et à une production accrue de données comptables qui pourraient alors servir de base à la mesure de la production¹⁹. En outre, une plus grande indépendance entre les organismes et le gouvernement central débouchera sur la préparation de comptes distincts. Toute expérience de l'utilisation d'indicateurs de rendement serait précieuse pour tenter d'évaluer ce que constitue la production de l'administration publique, car elle oblige les gens à réfléchir soigneusement à la nature des biens et services qu'ils sont responsables de fournir.

Une élaboration soignée d'indicateurs de rendement pourrait servir à obliger les intervenants à réfléchir attentivement au type de production qu'ils désirent pour l'administration publique. Des mesures objectives de la production de l'administration publique pourraient constituer une base pour des indicateurs de rendement et ainsi accroître leur crédibilité. Elles pourraient aussi assurer une harmonisation plus étroite des indicateurs de rendement avec la véritable production d'un ministère. Les objectifs dont un ministère s'investirait devraient alors justifier par des preuves plus concrètes qu'un champ de compétence lui appartient. Lorsqu'il a introduit des mesures directes de la production de l'adminis-

17 Le Royaume-Uni ayant amorcé la procédure à partir de ce point, sans doute ce principe n'avait-il plus sa raison d'être dans le rapport final. Les pays qui désirent agir en ce sens feraient bien de se rappeler de ce principe.

18 Pour ce qui est de l'utilisation des mesures de la production et de leur incidence potentielle sur les études universitaires, voir ab Iorwerth (2005).

19 Fisk et Forte (1997) signalent que les données comptables fournies par les ministères fédéraux étaient importantes pour que les États-Unis puissent examiner la production et la productivité des programmes publics. Bien que cette information était complète, seules des statistiques sommaires et d'autres chiffres sur les fonctions pangouvernementales ont été publiées. Néanmoins, ces tableaux récapitulatifs permettent de se faire une idée générale de la productivité du secteur public.

tration publique en 1986, Statistique Suède cherchait simplement à trouver un moyen de calculer une productivité non zéro pour la production de l'État. Cependant, le débat que cela a soulevé par la suite en Suède a porté sur des questions plus fondamentales comme la « valeur et utilité » des services publics, l'imputabilité des résultats, les raisons derrière les résultats et ce qui allait arriver dans l'avenir (OCDE, 1999a). Il n'est pas clair qu'une telle discussion ne soit pas souhaitable au premier abord.

L'ajout de mesures directes de la production de l'administration publique est susceptible d'améliorer la comparabilité internationale puisqu'une telle pratique prend de plus en plus d'ampleur à l'échelon international. Auparavant, lorsqu'on présumait que l'administration publique avait une croissance zéro de sa productivité, les pays dotés d'un vaste secteur public avaient par définition une croissance moindre de leur productivité²⁰. Du fait que des pays commencent à mesurer la production de l'administration publique sans recourir à des facteurs d'intrants, les comparaisons internationales posent également problème. Le PIB de l'économie du Royaume-Uni en prix constants a augmenté à un taux annuel de 2,75 % entre 1995 et 2003, alors que le taux de croissance aux États-Unis s'établissait à 3,25 % : l'approche adoptée par le Royaume-Uni pour mesurer la production de l'administration publique a figuré pour presque la moitié de l'écart dans les taux de croissance (Atkinson, 2005 :16).

Quelles sont les difficultés méthodologiques à mesurer la production de l'administration publique?

Il a toujours été difficile de mesurer ces extrants puisque bon nombre des mêmes

problèmes s'appliquent de façon plus générale à la quantification de la production des autres industries de services. Voici quelques-uns des problèmes types soulevés par la mesure de la production de l'administration publique : les biens et services fournis sont l'aboutissement de jugements politiques, les extrants ne sont pas vendus sur un marché, et la qualité de la production de l'administration publique.

Dans le passé, le type de services dispensés par les administrations publiques a pu découler d'un jugement politique, par exemple, si le gouvernement devait ou non fournir des soins de santé. Pour cette raison, la mesure des extrants de l'administration publique aurait traduit un jugement politique et aurait pu donc changer au gré des gouvernements. Toutefois, la plupart des pays sont de plus en plus d'avis qu'au moins un pourcentage élevé des soins de santé (par exemple) devrait être fourni sous les auspices de l'administration publique. Pour cette raison, la mesure de la production de l'administration publique sera plus susceptible d'être uniforme dans le temps.

Nous avons abordé assez sommairement dans la section précédente la nature de la production de l'administration publique. Il serait possible d'approfondir la nature et le rôle des services du secteur public, question qui n'a pas été pleinement abordée dans le rapport Atkinson. Pour ce qui est de l'éducation et des soins de santé, la nature du bien ou du service est sans doute relativement claire. Toutefois, les services que le gouvernement assure dans d'autres domaines appelleraient peut-être un examen plus attentif. La plus grande partie des transferts de l'État comprennent des services implicites analogues à ceux de l'assurance²¹. L'assurance-emploi, l'assurance-santé et les pensions sont tous des types de services d'assurance que fournit le sect-

20 Soit dit en passant, il est possible qu'une foule de régressions de croissance dont une variable dépendante porte principalement sur la mesure de la « production de l'administration publique » soient trompeuse.

21 Voir la discussion et les références dans Diewert (2001a).

eur public. Toutefois, il n'est peut-être pas possible de cerner ces extrants si l'on examine uniquement les composantes plus concrètes, comme le régime de l'AE. Ce problème est analogue à celui de mesurer la production réelle du secteur des services financiers²².

Qualité

La variation qualitative est l'une des grandes difficultés que pose la mesure de la croissance réelle de la production de l'administration publique. La qualité est un aspect qui, par nature, est difficile à mesurer, même dans le cas des services du secteur privé. Pour ces marchés, on a élaboré des méthodes hédoniques pour tenter de tenir compte de la variation qualitative, par exemple, la capacité de traitement des ordinateurs. Or, le problème de mesure de la qualité risque de s'exacerber dans le cas de la production de l'administration publique puisqu'il n'y a aucun marché, d'où la dépendance excessive à se fier aux producteurs plutôt qu'aux consommateurs pour déterminer la qualité.

Une autre difficulté soulevée par l'évaluation qualitative, et qui est aussi liée au deuxième problème de l'absence de marché, vient du fait qu'il n'y a aucun prix de marché. Dans le cas des biens marchands, la correction qualitative procède habituellement d'une déflation du prix du bien dont la qualité a augmenté. Comme la production de l'administration publique ne fait l'objet d'aucun prix sur le marché, il n'est pas possible d'appliquer ces méthodes pour corriger la qualité de la production du secteur public. Il devient donc plus important d'obtenir une mesure directe de la qualité des biens et services non marchands puisque c'est uniquement la correction des variations qualitatives qui permet ensuite de procéder à une comparaison dans le temps.

O'Mahony et Stevens (2004) ont laissé entendre que la variation des résultats pourrait servir à

déflater les estimations de la production de l'administration publique. L'ONS au Royaume-Uni espère que les ministères réuniront volontairement les renseignements supplémentaires sur la qualité (dont ils auraient besoin de toute façon pour connaître leur état d'avancement) et que ces données pourront ensuite être utilement intégrées dans les comptes nationaux. Le *Principe B* du rapport Atkinson repose justement sur l'intégration de la qualité dans les mesures de la production de l'administration publique : la valeur doit être corrigée de la variation qualitative.

Les expériences internationales dans la mesure directe de la production des administrations publiques

Que fait explicitement

le Royaume-Uni?

Le tableau 1 résume le programme de l'ONS des mesures directes de la production des administrations publiques. Voici la procédure utilisée au Royaume-Uni :

- 1 produire une liste des activités qui englobent la totalité ou la plus grande partie du travail accompli dans un domaine particulier (comme les soins de santé). (Cette pratique est conforme au *Principe D* d'Atkinson (2005)). Ces activités ne sont pas la mesure parfaite de la production mais devraient être des variables de substitution raisonnablement proches. L'idée générale était « qu'il est préférable de mesurer la bonne chose approximativement que la mauvaise chose précisément » (Caplan, 1998);
- 2 pour chaque activité, calculer une mesure du volume, par exemple, le nombre d'incidents ou de cas au cours d'une période donnée;
- 3 associer des coefficients de pondération à chacun des indices produits à l'étape 2. Les pondérations utilisées devraient être propor-

²² Voir Basu *et al.* (2004) pour une discussion de la mesure du rôle du risque dans la mesure de la production du secteur financier.

Tableau 1
Programme de mesures directes de la production de l'ONS

Fonction	Pourcentage des dépenses gouvernementales en 2000	Date d'introduction des mesures de la production	Principales composantes de l'indicateur de production existant
Santé	30,3	1998	Ministère de la Santé — Indice des activités pondérées par le coût
Éducation	17,1	1998	Nombre d'élèves avec correction qualitative de 0,25 %
Protection sociale — administration de la sécurité sociale	2,7	1998	Nombre de demandes de prestation pour les 12 plus importantes prestations
Ordre public et sécurité — prisons, tribunaux et probation	3,0	2000	Nombre de nuits-prisonniers, nombre d'affaires devant les tribunaux et indice des activités pondérées par le coût pour la probation
Ordre public et sécurité — incendie	1,1	2001	Nombre d'incendies combattus de type différent, autres services spéciaux
Protection sociale — Services sociaux personnels	7,4	2001	Nombre d'adultes et d'enfants soignés. Nombre d'heures d'aide à domicile.

Source : Atkinson (2005:15).

tionnelles aux dépenses relatives engagées à l'égard de cette activité. Calculer un indice de volume pour le domaine global pour la production des administrations publiques²³;

Pour obtenir un déflateur implicite pour la production des administrations publiques, on peut alors diviser les dépenses au titre d'un extrant gouvernemental par le volume de cet extrant. (Comme il n'y a aucun prix de marché, ce déflateur n'est pas un indice de prix véritable). Dans cette étape, il devient plus important de tenir compte de la composition détaillée si l'on utilise cet indice quantitatif des extrants, de concert avec l'indice quantitatif des extrants, pour calculer la productivité de l'administration publique. Atkinson (2005) soutient, dans le *Principe G*, qu'il faut disposer d'un champ

d'observation plus détaillé et utiliser des déflateurs plus désagrégés²⁴.

On peut répéter les étapes 1 à 3 à l'égard des intrants pour obtenir un volume des intrants du secteur public. Le quotient du volume de la production par le volume des intrants permet alors d'obtenir une mesure de la productivité²⁵. Dans le *Principe F*, Atkinson (2005) précise que la mesure des intrants devrait être aussi complète que possible et inclure les services en capital.

Le Tableau 2 présente des statistiques sur la production des administrations publiques au Royaume-Uni. La ligne A indique les dépenses engagées dans la production de l'administration publique. La ligne B présente une mesure du volume de la production de l'administration publique. Le quotient de la ligne A par la ligne B

23 Le calcul de ces pondérations serait le principal défi pour quiconque désire mesurer davantage la production de l'administration publique en Finlande (OCDE, 1999a). Mais il reste aussi à savoir si les pondérations devraient refléter l'évaluation du consommateur plutôt que les dépenses (bien qu'il serait difficile de le faire en pratique). Toutefois, l'importance de l'évaluation du consommateur est reflétée dans les activités mesurées, par exemple, le nombre de crimes résolus plutôt que le nombre de crimes enquêtés.

24 Selon Atkinson, l'utilisation d'un indice quantitatif unique pose problème puisqu'il masque d'importants détails et ne permet aucune substitution entre les divers extrants. Pour cette raison, on risque d'obtenir des résultats biaisés si l'on divise les dépenses par une quantité unique (p. ex., les dépenses en éducation divisées par le nombre d'élèves inscrits).

25 L'intérêt est d'obtenir une mesure de la productivité et non du progrès technologique.

Tableau 2

Statistiques publiées sur la production de l'administration publique au Royaume-Uni

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Taux de variation 1995-2001
A. Dépenses au titre de la production de l'administration publique*	141 031	146 779	149 147	154 881	166 614	177 801	191 506	35,8
Variation annuelle (en pour cent)		4,1	1,6	3,8	7,6	6,7	7,7	
B. Volume de la production de l'administration publique aux prix de 1995*	141 031	142 702	142 779	144 991	149 419	152 524	156 361	10,9
Variation annuelle (en pour cent)		1,2	0,1	1,5	3,1	2,1	2,5	
Déflateur implicite* (A_t/B_t)	100	102,9	104,5	106,8	111,5	116,6	122,5	
C. Volume des intrants publics aux prix de 1995**	141 031	142 388	141 371	142 785	149 441	153 877	160 320	13,7
Variation annuelle (en pour cent)		1,0	-0,7	1,0	4,7	3,0	4,2	
D. Variation annuelle de la productivité : estimation indicative (en pour cent)** (B_t/C_t) / (B_{t-1}/C_{t-1})		0,22	0,78	0,55	-1,56	-0,86	-1,59	
Indice implicite de la productivité globale	100	100,2	101,0	101,5	100,0	99,1	97,5	-2,5

* Ces séries sont des statistiques nationales.

** Il s'agit de séries expérimentales.

Source : Tableau 1 et tableau 2 dans Pritchard (2003).

permet d'obtenir un déflateur des dépenses publiques. Une mesure des volumes d'intrants dans l'administration publique figure à la ligne C. Les variations du volume des extrants par rapport au volume des intrants donnent une mesure de la productivité annuelle. De 1995 à 2001, la production réelle des administrations publiques a augmenté de 10,9 %, par rapport à 13,7 % pour les entrants publics. Ceci a donné une baisse de la productivité de 2,5 %.

Dans le *Principe H*, Atkinson prétend qu'il faut obtenir davantage de données empiriques indépendantes si l'on désire corroborer les mesures de productivité qui découlent de cette méthodologie.

Que font les autres pays?

Le Tableau 3 présente la façon dont divers pays ont introduit des mesures de la production de l'administration publique. À l'échelon suprana-

tional, la norme internationale pour les comptes nationaux (SCN93 et la norme européenne associée ESA95), dont la coordination est assurée aux réunions de gestion publique de l'OCDE, recommande la mesure de la production de l'administration publique²⁶. De fait, tous les pays de l'Union européenne, aux termes de l'ESA 95, sauf certaines exceptions, sont déterminés à mesurer la production de l'administration publique au moyen de la mesure du volume direct pour les données de 2006. Par conséquent, la pratique des pays d'Europe évolue rapidement à mesure qu'ils tentent de respecter cette date limite : les plus récentes données à ce sujet figurent dans Malherbe et Gallais (2006a, 2006b). Au Canada seulement 7 % de la production de l'administration publique provient des mesures directes de la production.

Le Tableau 3 ne comprend pas les États-Unis. Cependant, la santé et l'éducation ne figurent pas toujours parmi les services gouvernementaux aux

26 Les autres projets de l'OCDE et d'Eurostat paraissent dans Konijn et Gallais (2006).

Tableau 3**L'importance des mesures directes de la production réelle de l'administration publique dans certains pays de l'OCDE**

	Fonctions gouvernementales faisant l'objet d'une estimation directe du volume de la production de l'administration publique	Pourcentage de couverture
Royaume-Uni	Santé, éducation, protection sociale, ordre public et sécurité	Deux tiers de la production de l'administration publique
Canada	Études universitaires	7 % de la production de l'administration publique
Finlande	Santé, éducation, protection sociale, ordre public et sécurité	70 %-80 % des dépenses engagées par le gouvernement central à l'égard des fonctionnaires
Nouvelle-Zélande	Santé, éducation, protection sociale, ordre public et sécurité, services d'assurance publics	Entre 60 % et 70 % de la production du gouvernement central
Norvège	Santé, éducation	—
Australie	Santé, éducation	Entre 50 % et 60 % de la production de l'administration publique. Mesures expérimentales dans d'autres secteurs.
Pays-Bas	Santé, éducation	Entre 20 % et 50 % de la production de l'administration publique
Italie	Santé, éducation	Entre 20 % et 50 % de la production de l'administration publique
Autres pays de l'Union européenne	—	Voir le texte

Sources : Diverses, notamment OCDE (1999a), OCDE (2003), Tuke (2004), Atkinson (2004 :33), Snelling (2004), Fraumeni *et al.* (2004). Les pays sont susceptibles d'utiliser des méthodes différentes.

États-Unis. Cette différence nous amène à demander où certains services paraissent dans les comptes nationaux. Les services compris dans le secteur de « l'administration publique » dans un pays peuvent être sous une autre rubrique dans les comptes nationaux d'un autre pays. Par exemple, le Canada et les États-Unis répartissent les institutions sans but lucratif (ISBL) dans différentes parties de leurs comptes, selon que le gouvernement contrôle ou finance l'organisme en question. Au Canada, les ISBL, en grande partie financées par l'État, appartiennent au secteur de l'administration publique, quel que soit le niveau de contrôle. D'autres pays (dont les États-Unis) attribuent une importance au facteur de contrôle. À titre d'exemple hypothétique, un hôpital sans but lucratif financé mais non contrôlé par le gouvernement

n'appartient pas au secteur de l'administration publique aux États-Unis, mais le serait au Canada. Les soins médicaux dispensés par « l'État » aux États-Unis représentent une minorité de l'ensemble des soins médicaux dispensés²⁷.

Dans les comptes du PIB par branche des États-Unis, l'éducation publique figure dans le secteur de « l'administration publique générale », surtout dans les gouvernements d'État et locaux. Les universités privées et les écoles privées figurent dans le secteur des « services d'éducation » du secteur privé. Une bonne part de la production des services d'éducation fait partie de la production de l'administration publique. Cependant, dans le cas des soins de santé, la plus grande partie de la production est définie comme appartenant au sect-

27 En 2003, les dépenses pour les hôpitaux étaient de \$116,9 milliards de dollar aux États-Unis, par rapport à \$515,9 milliards pour tous les hôpitaux et \$1.557,2 milliards pour les soins médicaux. Voir aussi la discussion dans Mead *et al.* (2003).

eur privé, même si un pourcentage important apparaît sous la rubrique « gouvernement d'État »²⁸. À cause de ces définitions, le secteur de l'administration publique aux États-Unis, comme le définissent les comptes nationaux, est davantage limité à l'administration publique et à la défense²⁹. Il est évident que cette question de définition donne plus d'ampleur au secteur de l'administration publique au Canada.

À cause de ces distinctions, il est difficile de comparer la prestation de services particuliers à l'échelle internationale. Toutefois, les difficultés de mesure sont les mêmes puisque les États-Unis mesurent la production de ces secteurs à leur prix de revient, plutôt que par une mesure directe de la production, peu importe le secteur d'appartenance. Le Bureau of Economic Analysis (BEA) des États-Unis a examiné de meilleures mesures de la production pour l'éducation et les soins de santé³⁰. Le BEA (2005) a publié une nouvelle méthode de mesure des transactions gouvernementales, mais ne semble pas vouloir modifier la méthode des entrées-sorties.

Quelles seraient les conséquences des mesures directes de la production de l'administration publique

Cette section présente un aperçu limité de l'ampleur des changements que des mesures de la production de l'administration publique entraîneraient dans les comptes nationaux.

Le taux global de croissance de la production et de la productivité

Pour la période 1986-1997, l'utilisation des nouvelles données s'est traduite par une aug-

mentation de 0,04 point par an de la croissance du PIB réel au Royaume-Uni. D'une année à l'autre, on constate d'énormes variations, les nouvelles données augmentant la croissance du PIB de 0,5 point en 1991 mais la diminuant de 0,3 en 1995 (Caplan, 1998). L'Italie et l'Allemagne ne présentent aucune incidence systématique d'une façon ou d'une autre, cependant l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont constaté que les estimations des taux de croissance du PIB avaient augmenté depuis l'introduction des mesures directes de la production de l'administration publique (OCDE, 2003).

À un niveau plus détaillé, la croissance moyenne de la productivité du travail dans le secteur de l'éducation au Royaume-Uni s'est établie à 0,86 % entre 1994 et 2001 (O'Mahony et Stevens, 2004)³¹. La croissance de la productivité du travail pour l'ensemble de l'économie au Royaume-Uni a été de 1,44 % par année. La même mesure de la productivité du travail dans le secteur de l'éducation aux États-Unis révèle une diminution de 1,17 % par année pour la même période. Les estimations de la croissance de la productivité au gouvernement central en Finlande présentent une diminution de 0,5 % en 1995 mais une augmentation de 0,8 % l'année suivante et de 1,9 % en 1997 (OCDE, 1999a).

Le Graphique 2 présente la croissance moyenne de la mesure du volume en chaîne de la valeur ajoutée brute pour la santé et l'éducation en Australie, qui repose sur la nouvelle série de données sur les extrants et sur la série existante sur les intrants. La série sur les extrants illustre une croissance moyenne de 4,0 % pour la mesure du volume en chaîne de la valeur ajoutée brute de la santé entre 1993-1994 et 1999-2000, compara-

28 Je suis redevable à Robert McCahill et Brooks Robinson des explications fournies au sujet de ces questions.

29 Lal (2003) précise que le gouvernement au Canada et aux États-Unis est à peu près de même taille lorsqu'on prend uniquement en compte l'administration et la défense.

30 Voir Fraumeni (2004), Fraumeni *et al.* (2004) et Baker *et al.* (2004). Robinson (2006) présente les recherches que le BEA a réalisées, notamment celle de Christian *et al.* (2006).

31 On définit ici la productivité par une mesure des résultats pondérés divisée par une mesure du facteur de travail pondéré par les salaires.

tivement à 1,6 % selon l'ancienne méthode. Dans le secteur de l'éducation, la croissance annuelle de la valeur ajoutée brute pour la même période s'est établie en moyenne à 1,9 % par la nouvelle méthode contre 1,5 % par l'ancienne. La série sur les extrants prend probablement en compte les améliorations techniques.

Le moment de concrétisation des dépenses et de la production

Toute mesure de la production de l'administration publique est susceptible d'introduire un retard dans l'effet des changements dans les dépenses publiques sur le PIB. Ce retard serait attribuable au fait que les changements dans les dépenses publiques pourraient, par exemple, influencer sur la capacité d'accroissement de la production plutôt que sur la production elle-même (Powell et Pritchard, 2002 et Pritchard, 2003). Une dépense ne signifie pas nécessairement une hausse immédiate de la production de l'administration publique. Comme le révèle le Graphique 2, les séries de données sur les extrants sont plus stables dans le temps. Ces séries tiennent compte des progrès techniques sous-jacents et de l'évolution réelle de la production plutôt que de l'évolution des dépenses, qui est sans doute un peu plus erratique.

La gestion macroéconomique

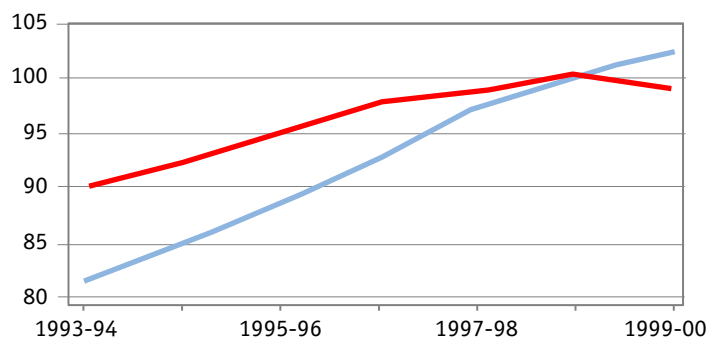
Atkinson prétend que l'introduction des mesures directes de la production de l'administration publique dans les estimations officielles ne devrait pas faire varier les chiffres utilisés pour la gestion macroéconomique (Atkinson, 2005 :4-5). Cette allégation repose sur l'hypothèse que la variable clé dans la politique macroéconomique est l'écart de production : les données sur l'activité du secteur privé sont sans doute plus pertinentes à cette fin. Dans la mesure où les dépenses de l'administration publique influent sur la gestion macroéconomique,

Graphique 2

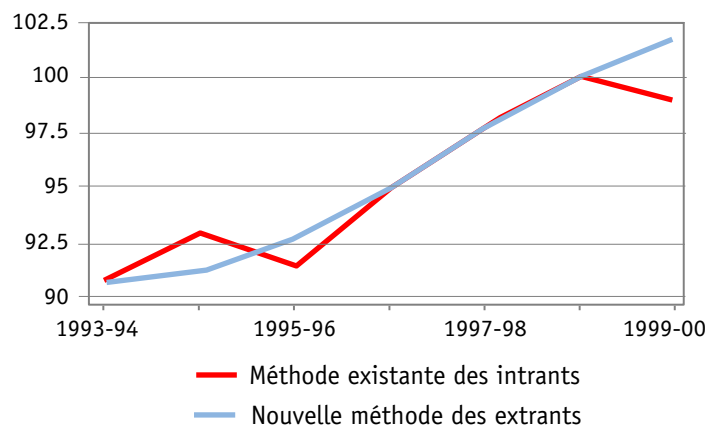
Mesures de la production pour la santé et l'éducation en Australie

1998-99 = 100

Santé et services communautaires, valeur ajoutée brute
(mesures de volume en chaîne)



Services d'éducation, valeur ajoutée brute



Source : Australia Bureau of Statistics (2001).

les dépenses totales représentent sans doute l'élément le plus important parce qu'elles donneraient une idée du volume de ressources que consomme le gouvernement. C'est sans doute vrai à court terme, mais comme le signale Atkinson, une hausse de la productivité de l'administration publique est susceptible d'augmenter la croissance économique globale à long terme (Atkinson, 2005 :5-6). Même si la question n'est pas abordée directement dans le Rapport, le retard entre le moment des dépenses et l'augmentation déclarée de la production (voir ci-avant) laisserait aussi entendre que les

dépenses jouent un rôle plus important dans la politique macroéconomique.

Le Rapport Atkinson ne parle pas d'inclure les prix de la production de l'administration publique dans une mesure de l'inflation (un IPC). Actuellement, la pratique consiste à tenir uniquement compte du prix des activités du marché, cependant, les études universitaires parlent abondamment du lien étroit qui devrait s'établir entre l'IPC et l'indice du coût de la vie (ICDV). La pratique actuelle est de mesurer un ICDV conditionnel lorsque l'indice repose sur des facteurs externes, comme la température ou la prestation uniforme de biens publics³². En principe, un indice de prix confectionné pour des biens publics pourrait faire partie de l'IPC. Il est sans doute peu probable que l'indice des prix des biens publics pourrait être calculé à temps pour figurer dans un indice de prix de cette ampleur. Il est également peu probable que l'indice des prix des biens publics affiche une évolution uniforme dans le temps.

Le coût d'un système de mesure de la production de l'administration publique

Les ministères au Royaume-Uni recueillaient déjà toutes les données utilisées dans les nouvelles mesures de la production de l'administration publique, à cause de réformes gouvernementales plus générales qui avaient déjà eu lieu. Par conséquent, le coût des ressources supplémentaires qu'a dû engager le gouvernement pour calculer la production de l'administration publique n'ont pas été très élevées.

Compte tenu des vastes réformes structurelles qui se sont produites dans le secteur public au Royaume-Uni depuis 20 ans, les données sont sans doute plus facilement disponibles dans ce pays que dans d'autres. Par exemple, dans sa réforme du service de santé, le Royaume-Uni a recouru davantage à des processus de marché

entre les fournisseurs de soins, ce qui produit par définition une foule de données comptables. On ne sait trop dans quelle mesure ces données existent déjà dans d'autres pays : elles pourraient exister ici et là, mais leur collecte n'a sans doute pas été centralisée.

Conclusion

Anthony Atkinson a rendu un précieux service en portant à l'attention d'un vaste auditoire le monde mystérieux de la mesure de la production de l'administration publique, et en procédant à une analyse détaillée de la question. Quiconque désire obtenir une image plus complète d'une économie ou faire des comparaisons entre pays, dans la mesure où ceux-ci s'acheminent vers une méthode de mesure directe de la production de l'administration publique, aura avantage à disposer de renseignements accrus sur la production de l'administration publique. Même des mesures approximatives à cette fin seraient sans doute préférables à une absence complète de mesures. Cependant, le rôle le plus concret de ces mesures serait sans doute de fournir de l'information — à un niveau agrégé — sur l'état des services publics et sur l'incidence que les réformes et les progrès technologiques ont sur la prestation de tels services.

Pour présenter une image plus complète des services publics, il faudra sans doute réunir une quantité appréciable de données supplémentaires et mettre en place des systèmes comptables pour les rapprocher. Cependant, il serait peut-être pertinent de se demander si ces données et systèmes ne devraient pas exister de toute façon. Pour assurer l'utilisation de données objectives et critiques, il serait sans doute efficace d'élaborer des données et des systèmes qui répondraient aux normes de la comptabilité nationale.

Tout effort visant à mesurer la production de l'administration publique serait susceptible de

³² Voir la discussion dans Diewert (2001b), par exemple.

déboucher sur une réflexion salutaire au sujet de la nature des biens et services fournis par l'administration publique. Comment les activités entreprises par les ministères contribuent-elles à l'accroissement de la production de l'administration publique et, par voie de conséquence, au bien-être de la population? Quelle est la nature des services dispensés par le gouvernement et comment peut-on améliorer leur prestation d'une façon tangible et transparente?

L'introduction de mesures directes de la production de l'administration publique dans les comptes nationaux pourrait se faire progressivement. Compte tenu des préoccupations que soulève actuellement la prestation des soins de santé, il serait utile d'élaborer des indicateurs nationaux de la performance globale du système de santé. Ces indicateurs permettraient à la fois au public et au gouvernement de connaître l'incidence d'une réforme ou d'une modification du financement.

Références

- ab Iorwerth, Aled (2005). « Methods of Evaluating University Research Around the World », document de travail 2005-04, ministère des Finances, Canada.
- Australian Bureau of Statistics (2001). *National Income, Expenditure and Product March Quarter*, Canberra, Australie.
- Atkinson, Anthony (2004). *Atkinson Review : Interim Report*, Norwich, HMSO, R.-U., disponible à <http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/atkinson/default.asp>.
- Atkinson, Anthony (2005). *Atkinson Review : Final Report Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, Norwich, HMSO, R.-U., disponible à <http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/atkinson/default.asp>.
- Bureau of Economic Analysis (2005). *Government Transactions Methodology Papers : U.S. National Income and Product Accounts*, Washington (D.C.), Bureau of Economic Analysis, disponible à <http://www.bea.gov/bea/mp5.pdf>.
- Baker, Bruce E., Pamela A. Kelly et Brooks B. Robinson (2004). « Estimates of Real Government Consumption Expenditures and Gross Investment by Function for 1959–2003 », *Survey of Current Business*, 84, 10, octobre, p. 5-10.
- Basu, Susanto John Fernald, et Christina Wang (2004). « A General-Equilibrium Asset-Pricing Approach to the Measurement of Nominal and Real Bank Output », documenté présenté à la CRIW Conference on Price Index Concepts and Measurement, Vancouver, 28-29 juin.
- Caplan, David (1998). « Measuring the output of Non-Market Services », *Economic Trends* 539, octobre, p. 45-49.
- Caplan, David (2006). « Measurement of Non-Market Output in Education and Health », document préparé pour l'atelier conjoint OCDE/ONS/gouvernement de Norvège, Londres, 3-5 octobre, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/36/21/37419881.pdf>.
- Christian, Michael Bruce Baker, Barbara Fraumeni, Alyssa Holdren et Matthew Williams (2006). « Measurement of Government Output in Education and Health : Alternative Approaches », document préparé pour la 29^e conférence générale de l'International Association for Research in Income and Wealth, disponible à <http://www.iariw.org/papers/2006/christian.pdf#search=%22christian%20iariw%22>.
- Danker, Tony, Thomas Dohrmann, Nancy Killefer et Lenny Mendonca (2006). « How Can American Government Meet its Productivity Challenge? », rapport McKinsey, disponible à http://www.mckinsey.com/aboutus/mckinsey-news/pressarchive/pdf/American_govt_meet_prod_challenge.pdf.
- Diewert, W. Erwin (2001a). « Productivity Growth and the Role of Government », University of British Columbia, document de discussion 01-13.
- Diewert, W. Erwin (2001b). « The Consumer Price Index and Index Number Purpose », *Journal of Economic and Social Measurement* 27, p. 167-248.
- Fisk, Donald, et Darlene Forte (1997). « The Federal Productivity Measurement Program : Final Results », *Monthly Labor Review*, 120, 5, mai, p. 19-28.
- Fraumeni, Barbara M. (2004). « BEA's Government Research Agenda », présenté au Public Services Performance Workshop, NIESR, Londres, 3 mars.
- Fraumeni, Barbara M., Marshall B. Reinsdorf, Brooks B. Robinson et Matthew P. Williams, (2004). « Price and Real Output Measures for the Education Function of Government : Exploratory Estimates for Primary & Secondary Education », document présenté à la CRIW Conference on Price Index Concepts and Measurement, Vancouver, 28-29 juin.

- Konijn, Paul, et Alain Gallais (2006). « The National Accounts perspective, time and spatial comparisons : the projects of Eurostat and OECD », présenté à l'atelier OCDE/ONS/gouvernement de Norvège sur la mesure de la production non marchande dans l'éducation et la santé, 3-5 octobre, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/37426173.pdf>.
- Lal, Kishori (2003). « Measurement of Output, Value Added, GDP in Canada and the United States: Similarities and Differences », Statistics Canada Research Paper, disponible à <http://www.statcan.ca/english/research/13F0031MIE/13F0031MIE2003010.pdf>.
- Lynch, Robin (2006). « Measuring Non-Market Output in the National Accounts », présenté pour la 29^e conférence générale de l'International Association for Research in Income and Wealth, Joensuu, 20-26 août.
- Malherbe, Francis, et Alain Gallais (2006a). « Review of European and OECD Countries' Experiences : Health Output Methods », présenté à l'atelier OCDE/ONS/gouvernement de Norvège sur la mesure de la production non marchande dans l'éducation et la santé, 3-5 octobre, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/23/3/37443362.ppt>.
- Malherbe, Francis, et Alain Gallais (2006b). « Review of European and OECD Countries' Experiences : Health Output Methods », présenté à l'atelier OCDE/ONS/gouvernement de Norvège sur la mesure de la production non marchande dans l'éducation et la santé, 3-5 octobre, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/23/4/37443345.ppt>.
- Mamalakis, Markos J. (1996). « Misuse and Use of National Accounts as a Welfare Indicator : Selected Analytical and Measurement Issues », *Review of Income and Wealth* 42, 3, septembre, p. 293-320.
- Mead, Charles Ian, Clinton P. McCully et Marshall B. Reinsdorf (2003). « Income and Outlays of Households and of Nonprofit Institutions Serving Households », *Survey of Current Business*, 83, 4, avril, p. 13-17.
- Niemi, Mervi (1999). « Measuring Government Sector Output and Productivity in Finland – Application of the Output Indicator Method », présenté à la réunion des experts des comptes nationaux, Paris, 22-25 septembre, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/52/49/2681798.pdf>.
- OCDE (1999a). « Measuring Public Sector Productivity : Case Studies Presented to the PUMA Expert Group Meeting on Measuring Productivity in the Government Sector », présenté à la réunion des experts des comptes nationaux de l'OCDE, Paris, 21-24 septembre, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/63/1/2681338.pdf>.
- OCDE (1999b). « Productivity Measurement In The General Government Sector », présenté à la réunion des experts des comptes nationaux de l'OCDE, Paris, 18-19 mars, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/62/63/2681322.pdf>.
- OCDE (2003). « Measuring the Volume of Government Outputs », présenté à la réunion des experts des comptes nationaux de l'OCDE, Paris, 7-10 octobre, disponible à <https://www.oecd.org/dataoecd/47/33/24477928.doc>.
- O'Mahony, Mary, et Philip Stevens (2004). « Outcome Based Measures in International Comparisons of Productivity in Public Service Provision : A Review », présenté à la conférence sur les déterminants du rendement des organismes publics, Cardiff, 7 mai.
- Powell, Matthew, et Alwyn Pritchard (2002). « Measuring Government Output – Mystical or Misunderstood », présenté à la 27^e conférence générale de l'International Association for Research in Income and Wealth, Djurham, 18-24 août.
- Pritchard, Alwyn (2003). « Understanding Government Output and Productivity », *Economic Trends* 596, p. 27-40.
- Robinson, Brooks B., (2006). « The Government Divisions's Research Program : 2004-2006 and Beyond », présenté à la BEA Government Statistics Users Conference 2006, disponible à http://www.bea.gov/bea/dn/gov_division_res_agenda.ppt.
- Snelling, Janet (2004). « Measuring U.K. Government Output », *The OECD Statistics Newsletter* 20, p. 4-5.
- Tuke, Amanda (2004). « The Atkinson Review of Measurement of Government Output », présenté à la conférence sur la mesure du rendement dans le secteur public, Londres, 3 mars, disponible à <http://www.niesr.ac.uk/research/aim/docs/tuke-handout.pdf>.
- Yu, Kam (2003). « Measurement of Government Output : A Review », *reprographie*, Lakehead University, disponible à <http://flash.lakeheadu.ca/%7Ekyu/Papers/GO.pdf>.

Annexe 1

Principes d'Atkinson pour la mesure directe de la production à partir des dépenses gouvernementales

Principe A : la mesure de la production non marchande de l'administration publique devrait, dans la mesure du possible, suivre une procédure parallèle à celle adoptée dans les comptes nationaux pour la production marchande.

Principe B : la production du secteur de l'administration publique devrait en principe être mesurée de manière à tenir compte de la qualité et de la contribution incrémentielle du service aux résultats.

Principe C : il faut tenir compte de la complémentarité entre la production du secteur public et du secteur privé, étant entendu qu'il y a valeur réelle accrue des services publics dans une économie de concert avec une valeur réelle accrue des services publics dans une économie présentant un PIB réel à la hausse.

Principe D : il faut établir des critères officiels qui permettent d'étendre la mesure directe de la production aux nouvelles fonctions de l'administration publique. Plus particulièrement, tout nouvel indicateur mesurant directement la production devrait :

- englober comme il se doit l'éventail complet des services de ce secteur fonctionnel;
- tenir dûment compte de la variation qualitative;
- les effets de sa mise en place doivent être vérifiés service par service;
- on a pleinement analysé le contexte de sa publication, plus particulièrement en ce qui concerne l'estimation implicite de la productivité; et
- on doit prévoir un examen statistique régulier.

Source : Atkinson (2005)

Principe E : les mesures doivent englober tout le Royaume-Uni; lorsque des systèmes de prestation de services publics et/ou de collecte de données sont différents d'un pays à l'autre du Royaume-Uni, il faut en tenir compte dans le choix des indicateurs.

Principe F : la mesure des intrants devra être aussi complète que possible et, plus particulièrement, devrait comprendre les services en capital : le calcul des facteurs du travail devrait être fait par des méthodes directes et indirectes puis soumis à une comparaison et à un rapprochement.

Principe G : des critères doivent être établis pour la qualité des déflateurs de la paie et des prix qui seront appliqués aux séries de données sur les dépenses des intrants; ils doivent être suffisamment désagrégés pour tenir compte de la composition variable des intrants; et ils doivent appréhender la totalité des coûts réels.

Principe H : il faut obtenir des données factuelles corroborantes et indépendantes à l'égard de la productivité de l'administration publique, dans le cadre d'un processus de « triangulation », étant entendu que la réduction de la productivité à un chiffre unique comporte des limitations.

Principe I : il faut mentionner explicitement les marges d'erreur entourant les estimations des comptes nationaux.

Annexe 2

Exemples d'indicateurs de production au gouvernement central de Finlande

Bureau de l'ombudsman du consommateur

- Nombre de requêtes présentées au tribunal du marché
- Instructions de marketing
- (Nombre de) modalités contractuelles négociées
- Déclarations sur des initiatives législatives
- Cas individuels résolus
- Réponses à des demandes de renseignements écrites

Tribunaux, comme la Cour suprême, les cours d'appel, les cours de district, les cours provinciales et la Cour suprême d'administration

- Nombre de cas réglés.

Service de police de la ville de Helsinki

- Indicateurs de production pour l'ordre public et la sécurité, comme les activités visant à protéger les biens et les personnes
- Prévention du crime mesurée par le nombre de crimes résolus
- Produits finals de la sécurité routière
- Nombre de documents de permis émis (nombre de passeports, cartes d'identité, permis de conduire et permis d'armes à feu)

Fonds du logement de Finlande

- Décisions au sujet des prêts et des subventions d'intérêt mesurées par le nombre pondéré de décisions

Commission nationale des brevets et de l'enregistrement

- Nombre de brevets
- Nombre de modèles utilitaires
- Nombre de marques de commerce
- Nombre de droits de modèles
- Cas d'enregistrement de sociétés
- Cas d'enregistrement d'associations
- Cas d'hypothèques commerciales

Source : Niemi, 1999.

Administration nationale des aliments

- Nombre de lettres à des fins de supervision
- Nombre de décisions et de notes administratives
- Nombre de publications
- Nombre de déclarations
- Nombre d'événements de formation
- Nouvelle directives d'emploi

Système des prisons

- Jours-prisonniers

Bureaux de procureurs et bureaux de district

- Nombre de cas traités

Bureau de vérification de l'État

- Nombre de vérifications annuelles
- Vérifications supplémentaires
- Vérifications internationales
- Activités d'expertise
- Déclarations

Administration fiscale

- Nombre de particuliers, d'entrepreneurs agricoles et d'entrepreneurs et de sociétés assujettis à l'impôt sur le revenu et à l'impôt foncier
- Nombre d'employeurs inscrits supervisés
- Nombre de producteurs primaires et d'entrepreneurs assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée
- L'indicateur de production de la taxe immobilière

Universités

- Nombre de grades terminés (on fait habituellement une distinction entre les grades de premier, deuxième et troisième cycles)
- Éducation des adultes et éducation permanente mesurées, par exemple, en jours ou en nombre de cours (selon l'université)
- Nombre de publications (recherche).