

Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre

Par **Michael Hughes**, Directeur de l'Institute of Local Government Studies, Université de Birmingham UK • m.p.hughes@bham.ac.uk
Traduit de l'anglais

La performance des services publics constitue une préoccupation politique et administrative depuis plus d'un siècle. Au début du XX^e siècle, des réformateurs, aux États-Unis (Williams, 2002), et ailleurs dans le monde (Johnsen, 2005), ont réclamé un compte rendu sur la façon dont les fonds publics étaient dépensés et ce qu'ils avaient permis de réaliser. En Angleterre, pendant une grande partie du XX^e siècle, la mesure de la performance des services publics a porté systématiquement sur l'aspect financier. Elle permettait de montrer que les fonds publics étaient dépensés à des fins légitimes. Les réalisations étaient mesurées en termes bruts : nombre d'habitations construites, d'examens réussis, de milles de routes neuves. Toutefois, vers la fin du XX^e siècle, un nouveau modèle de mesure de la performance a été élaboré. Ce nouveau modèle se souciait autant du volet *gestion* que du volet *comptabilité*.

Dans le présent article, nous examinons l'expérience de la mesure de la performance des administrations municipales en Angleterre (les ententes diffèrent dans les autres pays du Royaume-Uni) en prenant en compte que les techniques de cette mesure ont été instaurées et préconisées par le gouvernement central. Cette expérience sera évaluée à la lumière des discussions de groupes universitaires sur la mesure de la performance des services publics.

■ LE CONTEXTE

En Angleterre, les administrations municipales présentent des caractéristiques qu'on ne retrouve nulle part ailleurs (Norton, 1997 ; Stewart, 2001, 2003). Elles ne bénéficient pas d'une reconnaissance institutionnelle indépendante : elles peuvent être créées, réformées ou démantelées par une majorité simple du Parlement. La majeure partie (plus de 80 %) du financement des administrations municipales est sous le contrôle du gouvernement central. L'impôt foncier des propriétés commerciales est mis en commun et ensuite redistribué aux conseils municipaux selon une formule établie par les ministres. L'impôt foncier des propriétés résidentielles est le seul élément de revenu significatif sous le contrôle de l'administration municipale. Le gouvernement central peut toutefois « plafonner » le taux d'imposition. La façon dont les administrations municipales dépendent leurs revenus est également contrôlée par une mécanique complexe de subventions et de contrôle qui « guide » les conseils municipaux dans la détermination des proportions de leur budget qui devront être allouées aux divers services publics (ODPM, 2005).

Les administrations municipales anglaises sont d'assez grande taille (du point de vue de la population). La ville de Birmingham, qui compte un million d'habitants, a une administration municipale, tout comme la ville de Teesdale, qui ne compte que 25 000 habitants et n'assume aucune responsabilité sur le plan de l'éducation, des services sociaux ou du transport. Depuis 1945, les administrations municipales ne sont plus en Angleterre responsables de la prestation des services de santé ; de la distribution de l'électricité et du gaz (depuis 1948) ainsi que de

l'eau (depuis 1973) ; des services de transport public et de l'éducation complémentaire (depuis 1985). Entre 1980 et 2000, elles ont été contraintes de soumettre un grand nombre de leurs activités à des procédures d'appel d'offres obligatoire. Jusqu'à tout récemment, on a observé une tendance croissante et soutenue du contrôle des administrations municipales par le gouvernement central (Stewart, 2003). Un relâchement de ce contrôle peut cependant se faire jour avec la politique de « décentralisation » redécouverte et désormais prônée par le gouvernement central (House of Commons, 2003 ; ODPM, 2004).

La mise en place de la mesure de la performance est, en partie, liée aux facteurs précités. Dès 1972, par exemple, le comité Bains (Bains, 1972 ; voir Ball, 1998) a proposé que les administrations municipales forment des sous-comités spéciaux pour collecter puis analyser l'information sur leur performance ; en 1974-1979, le gouvernement travailliste (Labour Government) s'est dit inquiet de la performance des administrations municipales dans le domaine de l'éducation et a exprimé le souhait d'imposer davantage de contrôle central.

C'est sous l'administration des gouvernements conservateurs (1979-1997) que sont survenus les changements les plus importants. Entre 1979 et la fin des années 1980, le gouvernement central est passé d'un système où il exerçait une influence sur les administrations municipales en contrôlant leurs finances à un système où il fixait les objectifs de dépenses de chaque conseil municipal (Jones et Stewart, 2003). En 1980, tous les travaux de construction et d'entretien des routes ont été soumis à un appel d'offres obligatoire (UK, 1980). En 1982, les vérificateurs ont été tenus de s'assurer que les administrations municipales concluaient des « ententes convenables » pour assurer une utilisation *économique, efficiente et efficace* des ressources (UK, 1982) : une commission de vérification (Audit Commission) (pour l'Angleterre et le pays de Galles) a été mise sur pied pour superviser le rôle des vérificateurs des administrations municipales auparavant indépendants. En 1988, le système d'appel d'offres obligatoire s'est étendu à toutes les activités « manuelles » (nettoyage,

restauration, entretien, etc.) (UK, 1988) et en 1992, à toutes les activités professionnelles (services comptables, services juridiques, gestion immobilière, services d'architectes, etc.) (UK, 1992).

Le système d'appel d'offres a obligé les administrations municipales à mettre leur propre main-d'œuvre en situation de concurrence avec celle du secteur privé. Les règlements de la concurrence ont fait en sorte qu'une grande partie des activités des administrations municipales ont dû être administrées comme des entreprises commerciales, avec pour conséquence la mesure et la gestion de la performance (Hughes, 1993a ; Hughes, 1993b). Bien que les administrations municipales n'étaient pas tenues de réaliser des profits, elles devaient dégager un excédent et prendre ainsi leur place sur le marché de la concurrence (Walsh, 1995 ; Hughes, 1997). Le gouvernement central a résumé ce modèle comme suit :

Le succès d'une administration municipale doit être mesuré non pas en fonction de sa taille, mais en fonction de la qualité des services offerts, peu importe la source, de sa sensibilité aux besoins des clients et des consommateurs et de la valeur qu'elle obtient pour chaque livre (£) versée par les contribuables¹.

Heseltine (1991)

La loi de 1992, qui a étendu le système d'appel d'offres obligatoire, a également instauré le concept *d'indicateurs de performance (IP) prescrits par la loi*, spécialement conçus pour « mesurer le succès d'une administration municipale ». Les administrations municipales étaient tenues de collecter de l'information sur leur performance et de la divulguer. Les attributions de la commission de vérification (Audit Commission) comprenaient désormais, outre la collecte *d'information financière*, la collecte et l'analyse *d'information de gestion*.

Élu en 1997, le gouvernement travailliste a aboli le système d'appel d'offres obligatoire, mais s'est montré tout aussi déterminé que ses prédécesseurs conservateurs à utiliser les objectifs de performance, la gestion de la performance et l'information sur la performance (DETR, 1998 ; House of Commons, 2003). La loi de 1999 sur les administrations municipales

¹ Traduction libre

(1999 *Local Government Act*) a introduit le principe de « meilleur rapport qualité-prix ». Ce principe se voulait la poursuite de *l'économie, de l'efficience et de l'efficacité* ainsi que de *l'amélioration continue* des services offerts par les administrations municipales.

En vertu du principe du meilleur rapport qualité-prix, les administrations municipales devaient préparer un plan annuel de performance contenant de l'information spécifique sur la performance. Elles étaient également soumises à un régime d'inspections de plus en plus strict et « importun ». La commission de vérification se chargeait de vérifier la performance générale de l'administration municipale tandis que d'autres organismes d'inspection se chargeaient de la vérification des services de l'éducation, des services sociaux, du versement des prestations, des services de police et des services d'incendie. Les inspecteurs étaient tenus de rédiger un rapport sur la performance de l'administration municipale et le gouvernement pouvait prendre des mesures pour « forcer » les conseils municipaux à apporter des améliorations.

Après une analyse du fonctionnement du principe du meilleur rapport qualité-prix, les administrations municipales et le gouvernement central ont reconnu que le principe était axé sur les processus plutôt que sur les résultats (DTLR, 2002; ODPM, 2002). Un nouveau modèle a donc été élaboré. En 2002, le système d'indicateurs de performance propres à chaque service utilisé par les administrations municipales a été remplacé par un système unique d'évaluation approfondie de la performance, applicable à toutes les administrations municipales (DTLR, 2002; ODPM, 2002; UK, 2003a).

3.16 [...] Nous instaurerons par conséquent des évaluations approfondies de la performance pour tous les conseils, et ces évaluations reposeront sur des vérifications, des inspections et des évaluations existantes, y compris l'évaluation des capacités d'affaires.

3.17 Ces évaluations constitueront une pierre angulaire du cadre du gouvernement sur la performance des administrations municipales. Elles permettront de dresser, à l'intention du gouvernement, des conseils et du public, un profil clair de la performance de chaque conseil. Cette information :

- permettra de préparer un plan d'action proportionné, lié au plan de performance axé sur le meilleur rapport qualité-prix, avec chaque administration, pour s'attaquer aux sujets de préoccupation soulignés dans l'évaluation approfondie de la performance et aider à mieux cibler les ressources de soutien ;
- servira à la négociation des objectifs et des marges de manœuvre par le biais d'ententes de services publics (public service agreements – PSA) ;
- fournira une base d'action solide pour s'attaquer à la performance médiocre et aux manquements².

DTLR (2002)

À l'heure actuelle, chaque administration municipale reçoit une cote (médiocre, faible, passable, bonne ou excellente) pour la performance des services offerts et ses ententes de gouvernance. L'évaluation approfondie de la performance comprend la collecte d'information sur la performance, une évaluation externe de la performance (effectuée par des inspecteurs professionnels, des conseillers et des fonctionnaires d'autres administrations municipales) et une autoévaluation interne. Une partie de l'inspection de la gouvernance comprend un examen de la mesure de la performance et des ententes de gestion (Audit Commission, 2002a, 2002b). La cote obtenue influence les pouvoirs et la discrétion qu'une autorité aura à sa disposition.

À compter de 2005, les administrations municipales seront assujetties à un régime révisé d'évaluation approfondie de la performance (Audit Commission, 2005). Ce régime mettra davantage l'accent sur l'expérience des utilisateurs des services municipaux. Il portera un jugement explicite sur l'optimisation des ressources et sera fondé sur des règlements concernant l'importance des différents composants de la performance. Les administrations municipales devront dorénavant tenir des registres et rédiger des rapports sur les efforts qu'elles ont déployés (et qu'elles projettent déployer dans le futur) pour réaliser des « gains d'efficience » (ODPM, 2004a, 2004b, 2004c).

² Traduction libre

■ MESURE DE LA PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

En Angleterre, la mesure de la performance des administrations municipales n'est pas un exercice entièrement volontaire. Toutes les administrations municipales sont tenues de mesurer certains éléments de leur performance. Omettre de mesurer – et par conséquent de gérer – la performance globale entraînera des résultats médiocres lors de l'évaluation approfondie de la performance.

La mesure volontaire de la performance demeure toutefois un élément clef du discours actuel sur la gestion des services publics en Angleterre (HM Treasury, 2001 ; NAO, 2002 ; Audit Commission, 2003 ; House of Commons, 2005). Ici, il faut comprendre que la mesure de la performance est nécessaire pour

assurer une gestion efficace des services publics. Elle indique aux gestionnaires le degré avec lequel leurs organisations réussissent à atteindre leurs objectifs et elle leur fournit par ailleurs de l'information qui rendent ces services responsables devant le Parlement et le public.

Les conseils adressés aux gestionnaires de services publics quant à l'élaboration de leur méthode de mesure (volontaire) de la performance sont résumés dans le tableau 1. Ces étapes proviennent de l'Agence de mise en valeur et de développement des administrations municipales en Angleterre (Improvement and Development Agency for Local Government) et sont fondés sur les lignes directrices fixées par la commission de vérification (Audit Commission) et le ministère des Finances (HM Treasury).

TABLEAU 1 : CONSEILS AUX GESTIONNAIRES POUR L'ÉLABORATION DE LEUR MÉTHODE DE MESURE DE LA PERFORMANCE

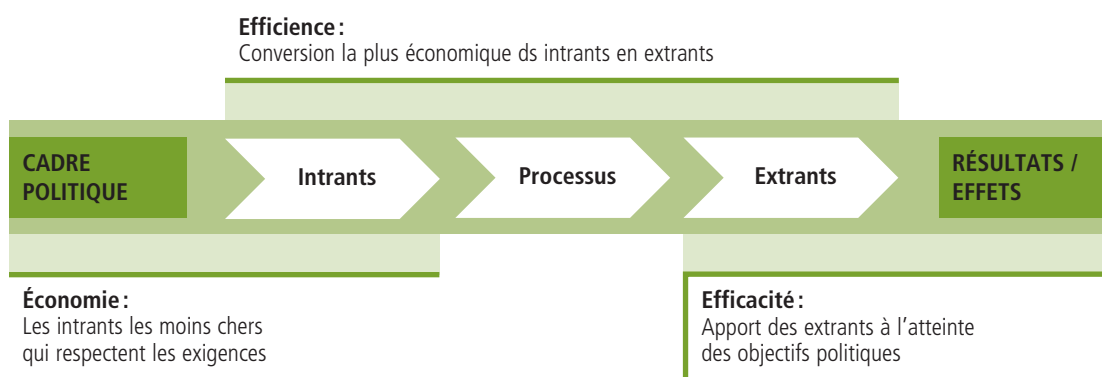
ÉTAPE 1 : LA BONNE PRIORITÉ
<ul style="list-style-type: none">• Établir les objectifs de votre collectivité / entreprise / service ;• Déterminer ce qui importe le plus pour la clientèle / les partenaires / le personnel ;• Déterminer clairement qui utilisera l'information et à quelles fins.
ÉTAPE 2 : LES BONNES MESURES
<ul style="list-style-type: none">• Dresser la liste des mesures qui existent déjà et repérer les lacunes à combler ;• Faire participer ceux et celles qui assurent la prestation des services à l'élaboration de mesures sensées.
ÉTAPE 3 : LA BONNE COMBINAISON
<ul style="list-style-type: none">• S'assurer d'avoir un ensemble équilibré de mesures ;• Élaborer un nombre satisfaisant d'indicateurs.
ÉTAPE 4 : AMÉLIORATION CONTINUE
<ul style="list-style-type: none">• Vérifier la précision et la stabilité ;• Vérifier si les indicateurs sont toujours pertinents, utiles et efficaces par rapport au coût ;• Être prêt à apprendre et à s'adapter.

Source : I&DeA (2005)

Pour choisir la « bonne mesure », on encourage les gestionnaires d'administrations municipales à adopter un modèle de gestion axé sur la production, modèle dans lequel les activités sont divisées en intrants, en processus et en « extrants ». Selon ce modèle, les intrants représentent les matières premières utilisées dans la production ; les processus, les activités qui permettent de transformer ces matières premières ; les « extrants », les produits finals.

Pour répondre à ceux qui soutiennent que le modèle axé sur la production est trop mécaniste, certains conseillers (particulièrement ceux qui s'intéressent aux volets « économie et efficacité » des services publics) proposent de faire une distinction entre les intrants consommés (la main-d'œuvre) et les intrants utilisés (l'équipement), tandis que d'autres conseillers (notamment ceux qui s'intéressent à l'efficacité des services publics) insistent sur les résultats ou les effets de ces services (figure 1).

**FIGURE 1 : EFFICACITÉ DES RÉSULTATS
OU DES EFFETS DES SERVICES**



Source : Adaptée de la commission de vérification (1996).

Ce modèle ne parvient pas à admettre que les biens soient des services différents ou que les services publics puissent être différents des services produits dans le secteur privé. Hofstede (1981) a soutenu que de nombreuses activités de la fonction publique comportent des objectifs ambigus, des « extrants » non mesurables, incertains quant aux résultats de l'intervention de la direction et que ces activités sont non répétitives. Ces facteurs militent contre l'utilisation de ce modèle pour mesurer la performance qui est pourtant le cœur du conseil donné aux dirigeants des administrations municipales en Angleterre. Tel que Bowerman (2002) l'a fait remarquer à propos

d'autres modèles importés dans le secteur des services publics, le danger « d'isomorphisme sans légitimité » existe.

Néanmoins, le modèle axé sur la production a été intégré sous l'effet de la compulsion et de la persuasion. Le tableau 2 montre le nombre fluctuant d'indicateurs de performance recensés à l'échelle nationale (en 2000, les indicateurs de performance fondés sur le meilleur rapport qualité-prix ont remplacé les indicateurs de performance prescrits par la loi) et colligés auprès des administrations municipales.

**TABLEAU 2 : NOMBRE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE
RECENSÉS À L'ÉCHELLE NATIONALE**

EXERCICE	INDICATEURS DE PERFORMANCE*	
Commission de vérification – Indicateurs de performance prescrits par la loi	1993-1994	186
	1994-1995	235
	1995-1996	228
	1996-1997	188
	1997-1998	190
	1998-1999	200
	1999-2000	194
Indicateurs de performance fondés sur le meilleur rapport qualité-prix	2000-2001	162
	2002-2003	137
	2003-2004	141

* tous les indicateurs ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les administrations municipales

Source : Adapté d'après l'information fournie par l'Audit Commission

Ceci n'est que la partie émergée de l'iceberg de l'information sur la performance. Les administrations municipales demeurent tenues de fournir de l'information financière (ODPM, 2004e) et chaque ministère exige des « données statistiques » sur la performance des services pour lesquels il a un intérêt (pour obtenir des exemples de la taille de cet iceberg, consulter DfES, 2005; DoH, 2003). Les administrations municipales ont adopté le modèle axé sur la production dans leur gestion interne. Même lorsque l'information sur la performance n'est pas obligatoire, des pressions sont exercées pour qu'on élabore un système conforme au cadre approuvé (Audit Commission, 2002b, 2003, 2005).

Ainsi, outre l'ensemble officiel des mesures de la performance, il existe des milliers de mesures élaborées et utilisées à l'interne par les administrations municipales. L'Association pour l'excellence dans les services publics (Association for Public Service Excellence) exploite un réseau sur la performance (Performance Networks) qui permet aux gestionnaires d'administrations municipales de comparer

la performance des services qu'ils administrent (Hughes & Bokhari, 2005). Le tiers des administrations municipales en Angleterre se sont jointes à ce réseau; elles signalent jusqu'à 500 mesures de performance dont la plupart touchent l'économie et l'efficacité. L'Improvement and Development Agency for Local Authorities in England (I&DeA) possède une « bibliothèque d'indicateurs de performance des administrations municipales ». Cette bibliothèque compte aujourd'hui 275 indicateurs (encore que nombre d'entre eux comprennent des sous-catégories), comparativement à 7000 au départ.

■ DE QUELQUES PROBLÈMES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La mesure de la performance comporte son lot de problèmes et ces problèmes s'aggraveront si le modèle de production n'est pas appliqué de façon satisfaisante (Noordegraaf & Abma 2003). Bien que nombre de ces problèmes soient connus depuis près d'un demi-siècle (Ridgway, 1956), ils ne cessent

d'alimenter les discussions sur la mesure de la performance (Rogers, 1990; Likierman, 1993; Stewart & Walsh, 1994; McKevitt & Laughton, 1996; LGMB, 1997; Gardner, 1998; Jackson, 1998; Pollitt, 1989; Sanderson, 1999; De Bruijn, 2002; Grizzle, 2002; Bouckaert & Peters, 2002). Un examen de cette documentation permet de dégager les principaux :

- **Un comportement paradoxal.** Une organisation publique accroît sa performance en fonction des éléments qui sont mesurés plutôt qu'en fonction de ce qui est important. En Angleterre, la corrélation entre les cotes de performance et la « satisfaction » des consommateurs est faible.

- **Un frein à l'innovation.** Une organisation publique n'a qu'à optimiser la production des éléments mesurés pour recueillir les récompenses. Innover est trop risqué, car la performance pourrait chuter, même temporairement. Les systèmes employés pour mesurer la performance des universités anglaises (et néerlandaises) découragent l'innovation.

- **L'écrémage ou la sélection.** L'organisme sélectionne soigneusement les intrants les plus aptes à accroître sa performance sur le plan des « extrants ». Cette situation est particulièrement problématique dans les domaines de la santé et de l'éducation où les établissements sélectionnent le patient ou l'étudiant qui contribuera le mieux à leur « succès ».

- **Le camouflage de la performance réelle.** À mesure que l'information sur la performance gravite les échelons d'une organisation, on la regroupe et on établit des moyennes. Cette façon de procéder peut faire en sorte que la performance réelle n'atteigne pas la haute direction. En Angleterre, une administration municipale peut obtenir la cote « excellente » à l'évaluation approfondie de la performance et se retrouver en difficulté financière quelques mois plus tard.

- **Le mythe de la fiabilité.** Plus l'écart entre le moment où l'information est collectée et celui où elle est utilisée est important, plus l'utilisateur se fierà à cette information (et moins il devrait s'y fier!).

- **La disparition de la responsabilité.** Les produits et les services publics supposent des compromis entre différentes valeurs qualitatives et quantitatives. Le danger de trop mettre l'emphase sur les mesures quantitatives comme indicateurs des valeurs qualitatives existe. En 1999 par exemple, une administration municipale avait promis d'accroître la performance de toutes ses mesures quantitatives de 2,5% ; cette promesse incluait l'engagement de diminuer le nombre d'accidents de la route de 2,5%.

- **La reconstruction de structures traditionnelles.** Quand une organisation ou une partie d'une organisation est en concurrence avec d'autres organisations pour cueillir les lauriers de la haute performance, elle a tendance à éviter les relations de collaboration. On a observé ce phénomène entre les services de santé (qui souhaitent que les personnes âgées quittent l'hôpital le plus tôt possible) et les administrations municipales (qui n'étaient pas en mesure d'offrir sur-le-champ les meilleurs soins en établissement spécialisé). Devant cette situation, le gouvernement central a dû éditer de nouveaux règlements (et de nouvelles mesures de performance) pour administrer le processus (UK, 2003b).

- **La manipulation de la réalité.** Les organisations performantes sont dotées de structures qui leur permettent justement de collecter de l'information probante. Cette forme de logique circulaire est présente dans le processus d'évaluation approfondie de la performance.

Un certain nombre de raisons expliquent ces problèmes ainsi que leur remarquable capacité à résister aux tentatives engagées pour les résoudre.

Tout d'abord, un nouveau système devient rapidement Le système et demeure tel quel. On y a investi du temps et de l'argent. Il a reçu le « sceau » approbateur des cadres de direction, des politiciens et des principales parties concernées. Si des négociations ont eu lieu pour planter le système, le nombre d'intéressés en interne augmente. Si, par ailleurs, des comparaisons annuelles doivent être effectuées, le système doit

bénéficier d'une certaine stabilité. Une fois le système adopté, il sera utilisé par un réseau de personnes qui en tireront profit et qui ne seront donc pas prêtes à le modifier.

Ensuite, le fait de mesurer la performance donne l'impression de confier une responsabilité au personnel. En fait, la mesure de la performance est plus susceptible d'intensifier la hiérarchie étant donné qu'en gravissant les échelons de la hiérarchie, elle renforce les liens de pouvoir. Le système d'information sur la performance fournit aux gestionnaires de l'information sur les processus professionnels, information généralement difficile à rassembler (De Bruijn, 2002). Si l'information parvient efficacement aux gestionnaires, leur pouvoir de discussion avec les subalternes est accru.

Enfin, il existe le problème de la « différenciation ». Les gestionnaires obtiennent à la fois de l'information qualitative et quantitative. Ces deux types d'information se font concurrence pour capter leur attention. L'information quantitative, plus facilement accessible, parviendra systématiquement aux gestionnaires. Leur portrait de la réalité sera fondé sur l'information du système de mesure de la performance, ce qui renforce leur position dans la hiérarchie et les rend moins enclins à remettre en doute le système de mesure de la performance. En somme, la mesure de la performance devient un rituel. Il existe alors deux réalités au sein de l'organisation : celle collectée par le biais du système de mesure de la performance et celle connue par le personnel. Cette distorsion est propice à la prise de mauvaises décisions par la direction.

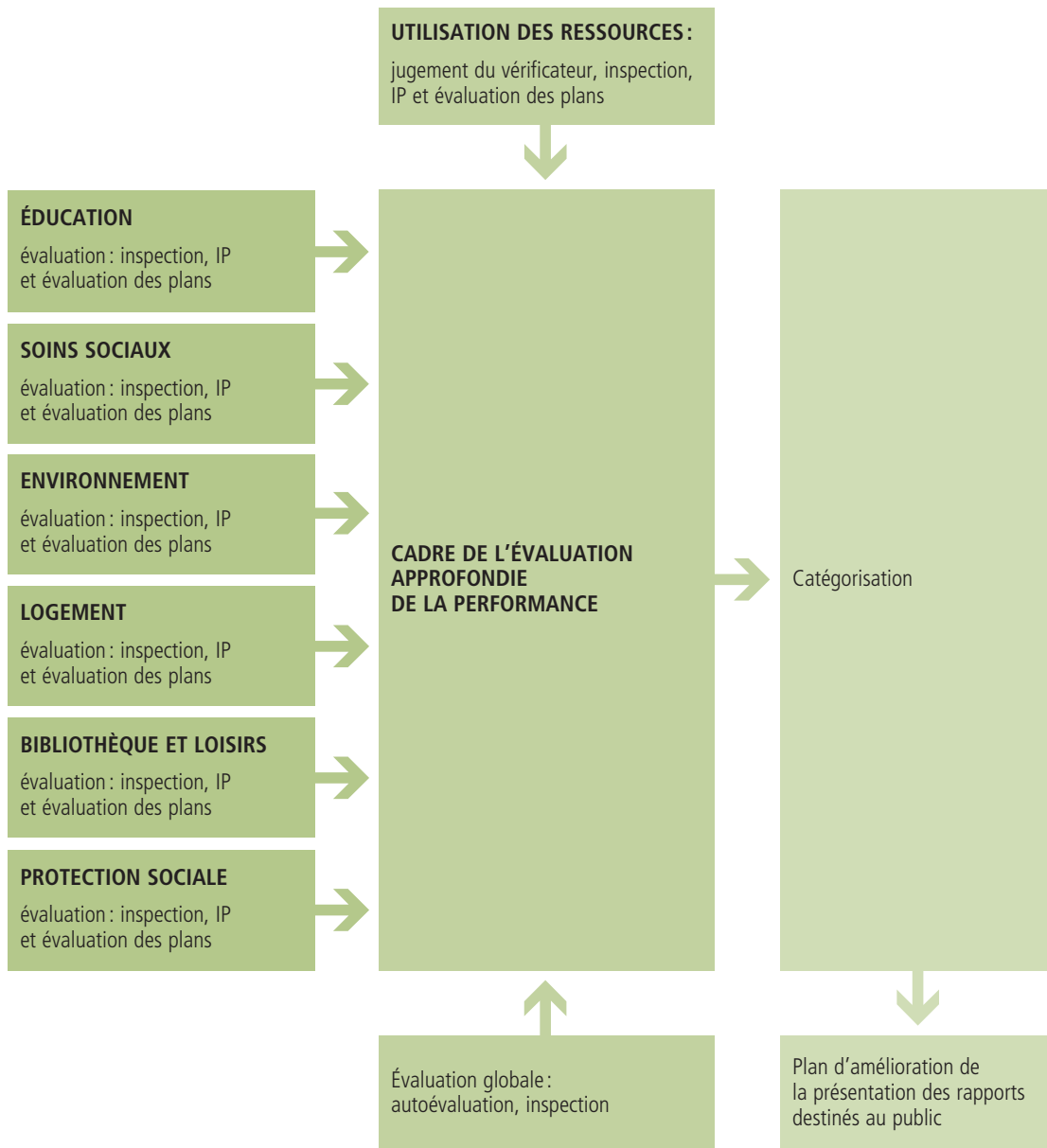
L'évaluation approfondie de la performance (dans ses versions avant et après 2005) tentent de surmonter les faiblesses du modèle axé sur la production. L'utilisation des rapports d'inspection, le recours à la révision interne et à l'autoévaluation signifient que les cotes d'évaluation approfondie de la performance

ne sont plus simplement la mise en commun des mesures de performance (ou des indicateurs de performance comme on les appelle dans les documents sur l'évaluation approfondie de la performance).

La figure 2 est la représentation officielle du processus d'évaluation approfondie de la performance. Elle indique que l'information provient d'un certain nombre de sources (inspections, indicateurs de performance et évaluation de la performance par rapport aux plans) pour dresser un tableau global de la performance de l'administration municipale. Si l'analyse des faiblesses des données sur la performance, leur collecte et leur utilisation sont exactes, le processus d'évaluation approfondie de la performance ne fera que reproduire et amplifier des faiblesses déjà existantes, étant donné que les évaluations, les rapports d'inspection et l'évaluation des plans se fient à l'information sur la performance recueillie à l'échelle nationale ou locale.

Le modèle d'évaluation approfondie de la performance présente trois autres problèmes. Le cadre au cœur de ce modèle n'est pas entièrement transparent en ce qui concerne la façon dont les différentes sources d'information sont jugées. En revanche, ce qui est transparent (dans les systèmes avant et après 2005) est le fait qu'on accorde de l'importance à certaines preuves provenant de certains services plutôt qu'à d'autres preuves venant d'autres services. Une cote faible ou médiocre dans le domaine de l'éducation ou des services sociaux empêche une administration d'obtenir une cote globale supérieure même si elle obtient une cote excellente sur tous les autres points.

FIGURE 2 : CADRE DE L'ÉVALUATION APPROFONDIE DE LA PERFORMANCE



Source : Audit Commission, 2002b.

Il existe également des divergences d'opinion au sujet de l'impact des facteurs exogènes sur les cotes d'évaluation approfondie de la performance. Des critiques (Boyne & Enticott, 2003, Andrews, Boyne, & Walker, 2003) ont soutenu que les cotes d'évaluation approfondie de la performance ne tiennent pas

compte des variables externes qui ont des répercussions sur la capacité des administrations municipales à atteindre les objectifs nationaux. L'évaluation approfondie de la performance ainsi que la prolifération de la mesure de la performance au sein des administrations municipales, recréeraient-elles des

problèmes que les sociologues ont étudiés voici 50 ans, à l'époque où les systèmes à « mesures multiples » ont été mis en place dans les organisations des secteurs public et privé? Wagner (1954), cité dans Ridgway (1956), a décrit les régimes de gestion et d'entretien de la Force aérienne de la façon suivante.

Les travailleurs ont subi des pressions, ils ont été confrontés à des conflits de rôles et de valeurs, ils étaient démotivés; le personnel navigant a connu un antagonisme entre ses membres, il était apathique et démotivé; les structures de l'organisation et du pouvoir ont subi des changements; des distorsions et des blocages sont survenus au sein des communications; l'intégration a diminué; les modèles culturels ont changé et les normes ont été violées³.

Ridgway (1956)

Dans ce cas, des mesures multiples ont été mises en place sans qu'il y ait une augmentation des ressources

pour atteindre les objectifs qu'il fallait respecter. Un examen récent des administrations municipales ayant obtenu une cote globale faible, pour reprendre les termes de l'évaluation approfondie de la performance (Skelcher et al, 2005), semble indiquer que ces problèmes existaient toujours.

■ OBSERVATIONS ET CONCLUSION

Le modèle axé sur la « production », bien qu'il domine le discours officiel sur la mesure de la performance, ne constitue pas l'unique façon de mesurer, de comprendre et de gérer la performance des organisations publiques au XXI^{ème} siècle.

Noordegraaf et Abma (2003) laissent entendre qu'il existe une solution de rechange à la gestion fondée sur la mesure et à ses critiques (tableau 3).

TABLEAU 3 : CLASSEMENT DES NORMES

	CLASSEMENTS FORTS	CLASSEMENTS FAIBLES
NORMES COMMUNES	Mesure canonique Données (quantitatives et contextuelles)	Pratique de mesure transitoire Données (qualitatives et contextuelles)
NORMES CONTESTÉES	Pratique de mesure transitoire Dialogue (négocié)	Mesure non canonique Dialogue (réfléchi)

Source : Noordegraaf & Abma (2003)

Dans ce modèle, le terme « classement » se rapporte au degré de connaissance des sujets, et le terme « normes » se rapporte au degré avec lequel les sujets sont contestés. L'implication est que le modèle axé sur la production (ou la mesure canonique) peut se révéler approprié en présence de classements forts et de normes communes, mais pas dans les autres cas.

Behn (2003), qui reconnaît aussi que divers modèles de mesure de la performance puissent convenir à différentes circonstances, a élaboré un autre modèle. Il a indiqué que la mesure de la performance des services publics devrait répondre à au moins une des huit questions liées aux « objectifs » de la gestion des services publics (tableau 4).

³ Traduction libre

TABLEAU 4 : MESURE DE LA PERFORMANCE : LES HUIT OBJECTIFS DES GESTIONNAIRES D'ORGANISATIONS PUBLIQUES

OBJECTIF	LA MESURE DE LA PERFORMANCE PEUT AIDER À RÉPONDRE AUX QUESTIONS QUE SE POSENT LES GESTIONNAIRES D'ORGANISATIONS PUBLIQUES.
ÉVALUER	Quel est le degré de performance de mon service ?
CONTRÔLER	Comment puis-je m'assurer que mon personnel fait ce qu'il faut ?
BUDGÉTISER	De quelle façon mon service devrait-il dépenser les fonds publics ?
MOTIVER	Comment puis-je motiver le personnel, les cadres intermédiaires, les entrepreneurs, les partenaires, les parties concernées et les utilisateurs de service à prendre les moyens nécessaires pour accroître la performance ?
PROMOUVOIR	De quelle façon puis-je convaincre les membres de l'assemblée législative, les vérificateurs et les inspecteurs, la haute direction, les citoyens et autres parties concernées que mon service effectue du bon travail ?
CÉLÉBRER	Quels aspects de notre performance pouvons-nous célébrer / louer ?
DÉCOUVRIR	Pourquoi certaines choses fonctionnent et d'autres pas ?
AMÉLIORER	Que devrions-nous faire différemment pour accroître la performance ?

Source : Adapté d'après Behn (2003)

Le modèle de Behn tient compte de l'ambiguïté et de l'incertitude associées à la gestion des services publics sans diluer les objectifs de la gestion.

D'un point de vue légèrement différent, De Bruijn établit le bien-fondé d'une mesure « énergique » de la performance pour résoudre certains problèmes particuliers associés à la hiérarchie et au lien entre les connaissances professionnelles et l'information

nécessaires pour atteindre les objectifs de gestion. La mesure « énergique » de la performance est guidée par trois ensembles de valeurs et chaque ensemble comprend ses propres « principes de conception » (tableau 5).

TABLEAU 5 : VALEURS ET PRINCIPES DE CONCEPTION

VALEURS	PRINCIPES DE CONCEPTION
Confiance et équité	Interaction
Contenu	Variété et redondance
Énergie	Dynamisme, tant dans la mesure du produit que du processus

Source : Adapté d'après De Bruijn (2002)

La confiance s'installe s'il est reconnu qu'un réseau d'interdépendances crée la performance. La mesure de la performance fait partie du lien entre les partenaires qui participent à la production des services (y compris les utilisateurs des services) et pas seulement du lien hiérarchique. Les personnes qui appartiennent à un réseau ont besoin de s'entendre et de comprendre certains points :

- Quel est le « produit », de quelle façon est-il défini ?
- Quels sont les indicateurs de performance ?
- Comment la performance est-elle mesurée et évaluée ?

De Bruijn soutient que le modèle axé sur la confiance est plus susceptible de mener à l'élaboration de mesures qui seront respectées par l'organisation entière. Le concept de variété et de redondance reconnaît la complexité de produire des services publics. Il y a des demandes et des critères de succès conflictuels. Il y a des compromis et certaines personnes ont diverses façons de mesurer le « produit ». La redondance est une conséquence de la variété : comme il n'existe pas de mesure unique, il faut choisir plusieurs mesures et avoir différents points de vue sur la performance. Finalement, le dynamisme est l'inclusion de la mesure du processus à la mesure des produits. On retrouve du dynamisme dans les

produits de l'organisation (réactions nouvelles et changeantes à l'environnement) et dans les processus (effort, innovation, marketing, établissement des priorités, relations).

Ces différents points de vue sur la mesure de la performance (émis par des universitaires des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et du Royaume-Uni) laissent supposer que le « modèle axé sur la production » est non viable dans le secteur complexe, ambigu et incertain des services dont la conception et la prestation sont assurées par les administrations municipales. Ce modèle demeure pourtant au cœur des modèles obligatoires et consultatifs employés dans les administrations municipales en Angleterre.

Les observations critiques d'un comité de la Chambre des communes (House of Commons, 2003) ont entraîné des changements partiels (Audit Commission, 2005) et une réaction du gouvernement (House of Commons, 2004). Celui-ci a admis la nécessité de faire participer le consommateur à la conception et à l'établissement de l'ordre de priorité des mesures de la performance, de même qu'il a reconnu l'importance de prendre davantage de mesures qualitatives de la performance. Les récentes propositions pour mesurer les « gains d'efficacité » des administrations municipales et les comparer aux objectifs nationaux (ODPM, 2004c)

portent à croire que ces changements du modèle axé sur la production demeurent superficiels et qu'en Angleterre, les administrations municipales devront

continuer à composer avec un modèle inadéquat et inapproprié pour mesurer la performance.

BIBLIOGRAPHIE

- Andrews, R., G. Boyne, R. Walker (2003). *Deprivation and Local Authority Performance: the Implications for CPA*, Cardiff: Centre for Local and Regional Government Research.
- Audit Commission (1986). *Performance Review in Local Government*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2002a). *Delivering Comprehensive Performance Assessment*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2002b). *The Comprehensive Performance Assessment Framework for Single Tier and County Councils*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2003). *Acting on Facts*, London: Audit Commission.
- Audit Commission (2005). *CPA the Harder Test*, London: Audit Commission.
- Bains, M. (1972). *The New Local Authorities, Management and Structure*, London: HMSO.
- Behn, R. (2003). « Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures », *Public Administration Review*, 63 (1), p. 586.
- Bouckaert, G., B. G. Peters (2002). « Performance Measurement and Management, the Achilles Heel of Modern Management », *Public Performance and Management Review*, 25 (4).
- Boyne, G., G. Enticott (2003). « Are the Poor Different? », *Public Money and Management*, 24 (1).
- Bowerman (2002). « Isomorphism Without Legitimacy? », *Public Money and Management*, April-June.
- De Bruijn, H. (2002). *Managing Performance in the Public Sector*, London: Routledge.
- Carmichael, P., A. Midwinter (2003). *Regulating Local Authorities – Emerging Patterns of Central Control*, London: Cass.
- DETR (1998). *Modern Local Government – in Touch With the People*, Department of the Environment, Transport, and the Regions.
- DfES (Page consultée en 2005). *Data Services Group – Delivering Information With Insight*, Department for Education and Skills, [en ligne], <http://www.dfes.gov.uk/datastats1/>
- DoH (Page consultée en 2003). *Health and Social Care Information Service*, Department of Health, [en ligne], http://www.ic.nhs.uk/index_html#
- DTLR (2002). *Strong Local Government – Quality Public Services*, London: Department of Transport, Local Government, and the Regions.
- Gardner, D. (1998). « Performance Measurement », *Financial Management for the Public Services*, Buckingham: Open University.
- Grizzle, G. A. (2002). « Performance Measurement and Dysfunction: the Dark Side of Quantifying Work », *Public Management and Performance Review*, 25 (4).
- Heseltine, M. (1991). *Statement on the Local Government Review*, London: Department of the Environment. [Michael Heseltine was a Secretary of State for the Environment in Margaret Thatcher's government]
- HM Treasury (2001). *Choosing the Right Fabric – a Framework for Performance Measurement*, London: HM Treasury.
- Hofstede, G. (1981). « Management Control of Public and Not-for-profit Activities », *Accounting, Organisations, and Society*, 6 (3), p. 192-211.
- House of Commons (2003). *On Target? Government by Measurement*, London: The Stationery Office.
- House of Commons (2004). *On Target? Government by Measurement; The Government's Response*, London: The Stationery Office.
- Hughes, M., S. Bokhari (2005). *Performance Networks – a Review*, Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Hughes, M. (1993a). *Demonstrating Success*, London: Association of Metropolitan Authorities.
- Hughes, M. (1993b). *Understanding Trading Accounts and Management Accounting*, London: Unison.

- Hughes, M. (1997). *Managing in a Competitive Environment*, London: Local Government Management Board.
- I&DeA (2005). *Performance Measurement a Step-by-step Briefing*, London: Improvement and Development Agency for Local Government.
- Jackson, P. (1988). The Management of Performance in the Public Sector, *Public Money and Management*, 8 (4).
- Johnsen (2005). «What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?» *Public Money and Management*, January, p. 9-17.
- Jones, G., J. Stewart (2003). «Central-Local Relations Since the Layfield Report», in Carmichael, P., A. Midwinter (2003). LGMB (1997). *Performance Indicators*, London: Local Government Management Board.
- Likierman, A. (1993). «Performance Indicators: 20 Early Lessons From Managerial Use», *Public Money and Management*, 13 (4).
- McKevitt, D., A. Laughton (1996). «The Manager, the Citizen, the Politician and the Performance Measure», *Public Money and Management*, (16) 3.
- NAO (2002). *Measuring the Performance of Government Departments*, London: National Audit Office.
- Noordegraaf, M., T. Abma (2003). «Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity», *Public Administration*, 81 (4) 853-871.
- Norton, A. (1997). *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, London: Edward Elgar.
- ODPM (2002). *Draft Circular on Best Value and Performance Improvement*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004a). *Efficiency Technical Note for Local Government*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004b). *Delivering Efficiency in Local Services*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004c). *Delivering Efficiency in Local Services 2*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004d). *The Future of Local Government: Developing a Ten-Year Vision*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004e). *Local Government Financial Statistics 2004*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2005). *Local Government Finance: Formula Grant Distribution*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Pollitt, C. (1989). «Performance Indicators in the Longer Term», *Public Money and Management*, 9 (3).
- Ridgway, V. (1956). «Dysfunctional Consequences of Performance Measurement», *Administrative Science Quarterly*, 1(2) 240-247.
- Rogers, S. (1990). *Performance Management in Local Government*, London: Longman.
- Sanderson, I. (1999). *Achieving Best Value Through Performance Review*, Warwick: Warwick Business School.
- Skelcher et al. (2005 – forthcoming). *Learning from the Experience of Recovery: 3rd Annual Report*, London: ODPM.
- Stewart, J., K. Walsh (1994). «Performance Measurement: When Performance Can Never Be Finally Defined», *Public Money and Management*, 14 (2).
- Stewart, J. (2001). *The Nature of British Local Government*, London: Palgrave.
- Stewart, J. (2003). *Modernising British Local Government*, London: Palgrave.
- UK (1980). *Local Government Planning and Land Act*, London: HMSO.
- UK (1982). *Local Government Finance Act*, London: HMSO.
- UK (1988). *Local Government Act*, London: HMSO.
- UK (1992). *Local Government Act*, London: HMSO.
- UK (2003a). *Local Government Act*, London: HMSO.
- UK (2003b). *Community Care (Delayed Discharges, etc.) Act 2003*, London: HMSO.
- Wagner (1954). *Latent Functions of an Executive Control: a Sociological Analysis of a Social System Under Stress*. Chapel Hill: Institute for Research in Social Science.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms*, Basingstoke: Macmillan.
- Williams (2002). «Before Performance Measurement», *Administrative Theory and Practice*, vol. 24, 3, p. 457-486.