

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

THE PERFORMANCE MEASUREMENT IN THE PUBLIC SECTOR: WHAT PERCEPTION?

KARIM ASSOUCHE

Doctorant à la faculté des Sciences juridiques, économiques et
sociales-Souissi, Université Mohammed V de Rabat, Maroc

karim.assou@um5s.net.ma

MOHAMED CHEMLAL

Enseignant-chercheur à la faculté des sciences juridiques,
économiques et sociales-Souissi, Université Mohammed V de Rabat,
Maroc

m.chemlal@um5s.net.ma

Date de soumission : 28/09/2020

Date d'acceptation : 03/01/2021

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

RESUME

Ce papier est une réflexion sur la notion de la mesure de la performance et le rôle que peut jouer au sein des organisations publiques. Nous avons exploité une revue foisonnante pour cerner la notion de la mesure de la performance et le rôle du système de la mesure dans l'amélioration de la performance dans le secteur public. Dans cet article, nous allons définir la mesure de la performance dans un premier lieu, pour s'attarder sur les bienfaits de la mesure et la face sombre qu'elle faut surmonter par les responsables publics. En outre nous démontrons le rôle des parties prenantes dans la conception du système afin de garantir une mesure efficace et fiable. Notre réflexion avance que la réussite d'un système de mesure de la performance est la combinaison de deux facteurs qui sont l'utilité de l'information, base du système de mesure, et la bonne connaissance des parties prenantes du système. In fine, le fruit de cette réflexion est la mise en place des indicateurs de performance permettant une compréhension globale de la performance des entités publiques.

MOTS CLES : Performance ; Mesure de la performance ; Organismes publics ; secteur public ; Paradoxe de la performance ; Indicateurs ; Management ; Gestion publique ; Performance publique

ABSTARCT

This paper is a reflection on the notion of performance measurement and the role that can play within public organizations. We have used a rich review to identify the notion of performance measurement and the role of the measurement system in improving performance in the public sector. In this article, we will define performance measurement first, to focus on the benefits of measurement and the dark side that must be overcome by public officials. In addition, we demonstrate the role of stakeholders in system design to ensure efficient and reliable measurement. Our thinking suggests that the success of a performance measurement system is the combination of two factors which are the usefulness of the information, the basis of the measurement system, and a good knowledge of the stakeholders of the system. Ultimately, the result of this reflection is the establishment of performance indicators allowing a global understanding of the performance of public entities.

KEY WORDS: Performance; Performance measurement; Public organisms; public sector; Paradox of performance; Indicators; Management; Public Management; Public performance

INTRODUCTION

Les organisations réputées pour leur niveau de performance élevé, dans les deux secteurs public ou privé, sont intéressées par le développement et le déploiement de la mesure de la performance à l'intérieur de leurs organisations ainsi que d'implémenter un système de mesure permettant l'évaluation effective de cette performance (Arnaboldi et Azzone 2010), car ce n'est qu'à travers un système de mesure que les organisations peuvent préserver leurs niveaux de performance élevés. Dans le secteur public, cette volonté est instituée par des lois présentant la notion de la performance comme le cœur de l'action et la décision publiques (Loi organique n° 2001-692-France, la loi organique n° 130-13 –Maroc). L'information sur la performance renseigne sur comment les politiques publiques et les processus fonctionnent, et dans quelle mesure les institutions atteignent leurs buts et objectifs. Le focus sur l'information produite par le système de la mesure de la performance est essentiel (Speklé et Verbeeten 2014). Cela permettra d'attirer l'attention du public ainsi que les organes de contrôle pour comprendre si les organisations publiques offrent un bon rapport qualité/ prix en mettant en relief leurs budgets et leurs plans de prestations. Mais, aussi permettra aux gestionnaires des dites organisations d'entreprendre les actions correctives requises. L'information sur la performance joue aussi un rôle très important dans l'allocation des ressources (la négociation des budgets) et dans le suivi des prestations effectuées par les différentes organisations. Cela indique que les informations doivent être exactes, fiables, appropriées et opportunes. Ce dernier constat ne sera assuré qu'à travers la mise en place d'un système de mesure de performance robuste et de dire que la raison ultime de mesurer la performance vient de la conviction que tout ce qui est mesuré est fait.

1. LA MESURE DE LA PERFORMANCE (PERFORMANCE MEASUREMENT)

La mesure de la performance est une notion enracinée dans la culture des organisations privées. Cette pratique trouve sa légitimité du fait qu'elle représente un moteur de développement pour l'activité de l'organisation et contribue à son expansion. Dans les dernières décennies le concept de la mesure de la performance a envahi le secteur public à son tour. Il est devenu le centre de préoccupations des responsables publics. Cette assimilation du management public à celui de son homologue privé, à travers l'avènement du New Public Management (NPM) (Hood 1995), a mis en exergue la question de mesure de la performance, qui est devenue à l'aune des règles de gestion du secteur public. Les pratiques du secteur privé ont pénétré profondément dans les organisations publiques. Il était senti que, comme les organisations privées, les organisations publiques aussi produisent des biens et fournissent des services et donc leur performance peut être évaluée et mesurée. Un hôpital évalue sa performance à travers des standards tels que le nombre de malade soigné et le nombre d'opérations effectuées. La force policière évalue la sienne par le nombre de contraventions émises. En conséquent, Une organisation publique qui définit ces produits et services peut montrer sa performance et la mesurer.

Cependant, cette similitude du secteur public à celui du privé ne passe pas sans critique. Il est clair que les positions prises et les critiques sont facilement adressés à la mesure de la performance dans le secteur public. En premier lieu, l'évaluation de la performance informe partiellement sur la performance et ne rend pas justice à ses activités (Arnaboldi et Azzone 2010; Nyhan et Marlowe 1995). En deuxième lieu, les biens et services des organisations publiques sont multiples avec la multiplication des acteurs et donc une production conjointe caractérisant le secteur public qui ne figure pas au niveau du secteur privé (l'hôpital n'est pas jugé seulement sur le nombre des opérations effectuées mais aussi sur la réussite de ces opérations. La réussite de l'opération dépend de plusieurs facteurs exogènes à l'hôpital).

L'idée principale derrière la mesure de la performance apparait simple. Une entité publique peut prévoir un niveau de performance, elle établit des standards de mesure, et elle définit des indicateurs de performance pour évaluer. Après les efforts entrepris, l'organisation peut démontrer, si la performance prévue était réalisée et avec quel coût. Tandis que ce

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

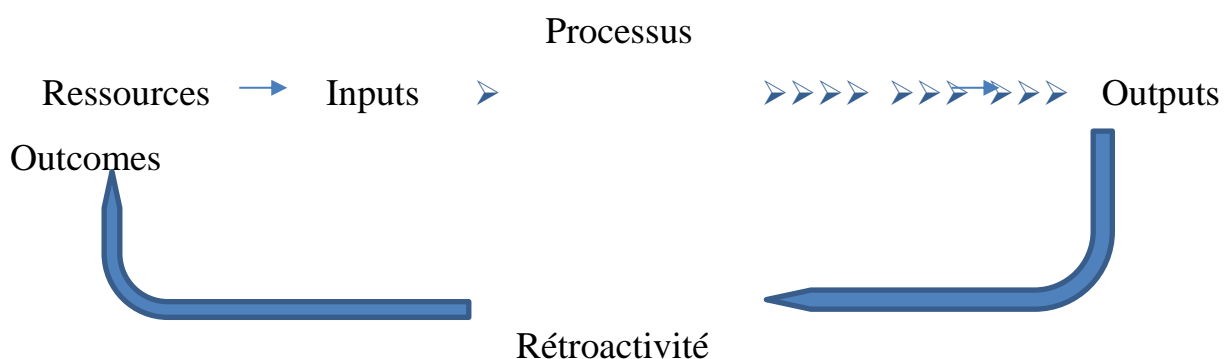
raisonnement simpliste ne reflète pas la complexité de mesurer les effets produits par l'organisation publique. La performance publique est influencée par la multiplicité des acteurs définissant cette performance. En addition, les produits et les services des secteurs publics ont des effets à long terme et donc la période entre la production et les effets est longue, ce qui rend l'exercice d'évaluation de la performance quasi impossible spécialement avec le changement du pouvoir politique. La théorie ainsi que la pratique ont révélé que la mesure de la performance un processus complexe et son application au secteur public est spécifique vue que les organisations publiques sont orientées processus et non pas profit. Elles cherchent la satisfaction de l'intérêt général au lieu de maximiser la rentabilité des actionnaires.

La mesure de la performance est considérée chez plusieurs auteurs comme un outil d'amélioration de la performance dans le secteur public. Pour ces auteurs la mesure de la performance est essentielle pour la réussite des organisations publiques, car elle fournit de l'information utile au développement de la qualité des services promus et de la performance globale des organisations.

1.1. UNE VISION SIMPLISTE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE :

Dans une vision simpliste, la mesure de la performance est basée sur un modèle qui consiste à transformer les inputs en outputs dont les ressources (l'argent, temps, l'expertise...) sont utilisées pour rajouter de la valeur via un processus de transformation.

Figure N°1 : la mesure de la performance



Source : National audit Office

Dans une division simple des ressources nous distinguons deux types de ressources. Ressources transformées qui englobent les inputs vers le résultat final qui est l'output (les

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

ressources qui ont subis l'action de transformation) et les ressources transformatrices qui sont les activités qui ont induit à l'obtention du résultat final (les ressources nécessaires à l'action de transformation). Tandis que le processus englobe toute activité participant à l'action de transformation. Les activités jugées essentielles à ce que l'organisation souhaite réalisée. Certaines activités sont sous le contrôle direct de l'organisation publique, d'autres sont effectués avec la participation d'autres intervenants assurant de la même manière le service fourni par le secteur public (production conjointe).

1.2. SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE

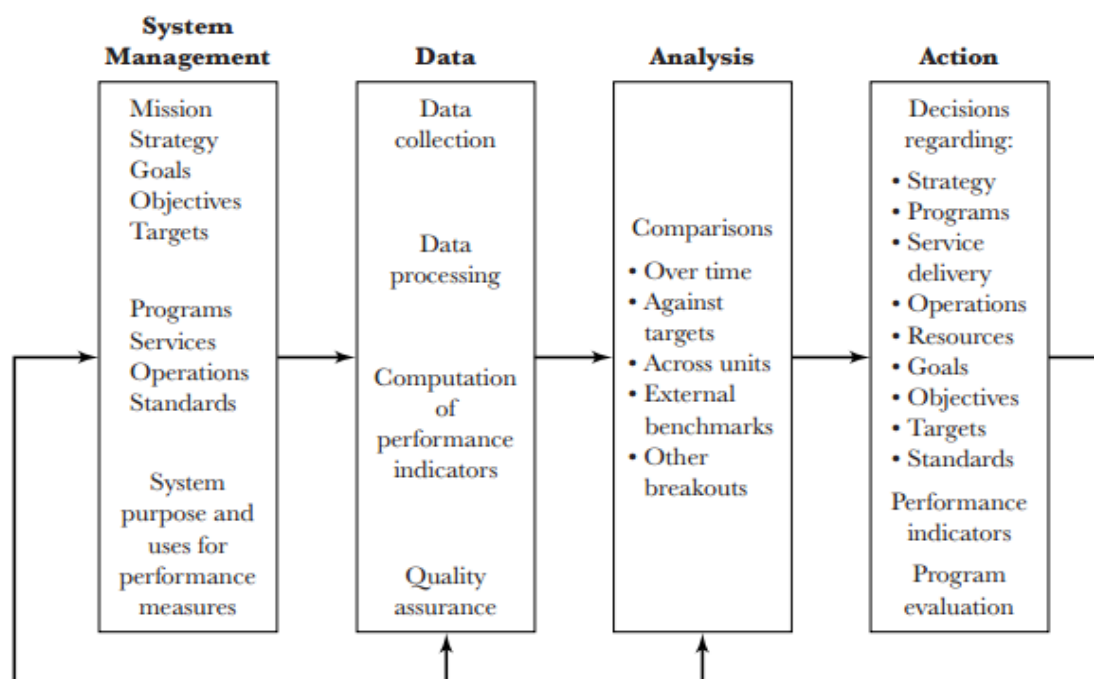
Le système de la mesure de la performance (SMP) doit être bien défini pour donner une vision claire de la mesure de la performance. Plusieurs essais de définition ont été menées par plusieurs auteurs (Markić, s. d.; Goh 2012) qui mettant en relief la mise en place d'un système de mesure robuste basé sur la notion d'indicateurs. Neely (1995) a défini un SMP comme un ensemble de mesures pour quantifier à la fois l'efficacité et l'efficacité des actions.

«the process of quantifying the efficiency and effectiveness of action » Neely (1995).

Poister, s. d. (2003) suggère que la mesure de la performance doit être soutenue par un système de mesure de la performance afin de systématiser la collecte des données, l'analyse et la production des indicateurs. Les organisations publiques doivent prendre leur temps à établir les procédures et roder les processus et non pas faire un saut soudain et à l'improviste vers la mesure, afin que le dispositif fonctionne correctement et avoir les résultats attendus. C'est une erreur fatale de croire qu'un système d'information pourra assurer la mesure de la performance ou le recours à des consultants externes (quoique ce soit leurs niveaux d'expertise) permettra le succès de l'organisation. La réussite du système de mesure dépend du degré d'engagement de l'organisation et de ces actionnaires. Durant la conception et l'implémentation du système de mesure de la performance les membres de l'organisation apprennent mieux le fonctionnement du système (learning by doing).

Notre auteur a synthétisé en quatre étapes un système de mesure de la performance réussi (Figure 2)

Figure 2 : Système de la mesure de la performance



Source: Measuring performance in public and nonprofit organizations (poister, 2003)

- Le système doit être géré convenablement dès sa conception. Un cadre conceptuel clair et précis doit être élaboré avec la mise en place d'un protocole visualisant pour toutes les parties la valeur ajoutée des indicateurs et leur utilité. Ce cadre conceptuel fera l'objet de mises à jour selon les circonstances. Chaque système doit faire l'objet de discussions au préalable sur ses fondements. Il est primordial que le système expose explicitement les objectifs derrière le système de la mesure de la performance et l'utilité et la finalité des indicateurs de mesure.
- La collecte des données qui a pour ultime objectif d'étayer la prise de décisions. L'action de collecte doit fournir des informations robustes et fiables permettant l'amélioration de la performance et elle ne doit pas être considérée comme une tâche routinière qui a pour but le simple suivi. Elle doit être alignée aux objectifs et à la mission de l'organisation, sinon le personnel sera détourné de ses tâches essentielles. Ce qui peut lui déplaire, et être susceptible d'entraîner une sous-performance par rapport aux missions et aux objectifs. La collecte des données est un champ de mines

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

qui peut occulter plusieurs dangers. De l'incompatibilité des données suite à la décentralisation des unités à la sous (sur) information arrivant à la subjectivité caractérisant la pertinence des données qui peuvent être abandonnées. La chose qui peut nuire à leur cohérence. C'est tentant de supposer que la collecte des données est une tâche triviale et simple qui demande un minimum d'effort pour l'assurer, mais ce n'est pas vrai. Des indicateurs de performance, basés sur des informations inadéquates, est le pire des scénarii que peut affronter une organisation, que de n'avoir aucun indicateur de performance.

- Analyse des données et la production des indicateurs. Une information est connue comme une donnée juxtaposée à une interprétation. Même si nous admettons que la collecte des données est faite selon les bonnes pratiques et les normes concises. Il reste beaucoup à faire. Un système de mesure de la performance vise à transformer des données en informations profitables à la prise de décision. La manière dont l'analyse doit être menée dépendra des utilisations de la mesure de la performance. Les données brutes deviennent rarement des indicateurs utiles sans au moins un nettoyage pour éliminer les erreurs, et un examen attentif des valeurs anormales pour voir s'il s'agit de véritables répliques de performances plutôt que d'erreurs.
- Action est la quatrième étape selon notre auteur. Nous pouvons insister sur le fait que la mesure de la performance est un moyen pour atteindre une fin et non pas une fin en elle-même. Un bon système de mesure de la performance est celui qui fournit des données fiables, sinon il sera une perte de temps. La mesure de la performance n'est pas un exercice gratuit, il peut être onéreux même. De ce fait, il doit impacter la performance de l'organisation. Les indicateurs de performance devraient conduire à des mesures appropriées. En d'autres termes, un système de mesure devrait stimuler l'amélioration future de la performance, plutôt que de servir de système de surveillance fournissant des informations qui n'ont qu'un intérêt de contrôle.

2. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

En reconnaissant les problèmes de la mesure de la performance dans le secteur public, plusieurs tentatives ont été menées pour obtenir une appréciation plus profonde de ce

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

concept dans ce domaine spécifique. Une amélioration de la qualité des services gouvernementaux est devenue une nécessité. La prise de conscience des parties prenantes ainsi que les restrictions financières, mettent la lumière sur la nécessité d'utiliser efficacement les ressources du secteur public. C'est la réalité du secteur public qui a connu des revers de prestations de services jugées en grande partie inefficaces et inefficients.

Pour assurer certains services ou garantir des prestations ou fonctions dites régaliennes les gouvernements ont souvent tourné vers les entreprises d'Etat. Malheureusement, ces organisations ont souvent été moins productives que leurs homologues du secteur privé. Elles n'ont pas cette immunité contre des phénomènes tourmentés comme la crise financière mondiale de 2008, les scandales de corruption, le gaspillage des ressources et même de la faillite.

De toute évidence, les organisations du secteur public peuvent donc ne plus être complaisantes et/ ou d'abdiquer leurs responsabilités pour surveiller le rendement et la performance de ceux qui engagent à fournir des services à leurs noms. Halachmi (2005) convient que l'évolution observée dans le secteur public appelle à plus de compréhension de la mesure de la performance et du reporting. Cependant, ce constat reste crédible du sens où il ne tient pas en compte la complexité du secteur public. Il est important de noter que Bigliardi et al. (2011) indique qu'en général dans un secteur public, les modifications proposées exigent plus de temps que dans les entreprises privées, en raison du fait qu'il n'est pas une entité unique qui peut prendre une décision.

L'usage des mesures de la performance et leur suivi sont assurés par un système de mesure de la performance. Un système de management respectueux assure le suivi régulier des mesures pour évaluer la performance et l'améliorer, mettre en relief la responsabilité et assurer la prise de décision organisationnelle pragmatique. Le système de la mesure de la performance est le principal véhicule pour observer, communiquer et utiliser les mesures de la performance. La plupart des personnes directement impliquées dans ce processus sont engagées dans la conception, l'implémentation, la gestion, la maintenance et l'utilisation du système de la mesure de la performance.

Le système de mesure de la performance consiste en trois grandes composantes en l'occurrence la collecte des données, le traitement et l'analyse. Dans un premier temps, le

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

management est responsable de la clarification et de la communication du cadre stratégique dans lequel le système de la mesure va être utilisé et s'assurer que le système est orienté vers ce cadre d'une façon appropriée. Secundo, le management est responsable de la conception, de l'implémentation, et de la maintenance des programmes des opérations et des services de l'organisation, ainsi que de ces standards organisationnels à travers le système de la mesure de la performance, et veiller à ce que l'utilisation de ce système permet l'amélioration de la performance globale. Au sujet du système de la mesure de la performance lui-même le management doit clarifier ces objectifs et s'assurer qu'il est conçu pour servir les résultats escomptés. Finalement, pour un système de mesure réussi, le management ne doit pas se limiter à la définition et à la validation d'un système, et se contenter de sa conception. Il a le soin de s'engager pour que les informations issues du système de la mesure soient utilisées pour améliorer la performance de l'organisation, sinon tous les efforts entrepris seront à tort.

2.1. LES BIENS FAITS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE :

Si nous acceptons que la mesure de la performance soit un exercice souhaitable, il en est de même judicieux de voir si cette mesure apportera une valeur ajoutée. La mesure de la performance est un exercice qui nécessitera des moyens et mobilisera des personnes. Un exercice de mesure mal fait sera coûteux et induira à des dysfonctionnements. En conséquence, il faut s'attarder sur la question de la valeur ajoutée apportée par la mesure de la performance.

Dans son article Bird et al. 2005 a précisé trois raisons importantes de la mesure de la performance dans le service public des Royaumes unis.

- Voir ce qui marche
- Identifier les compétences
- Soutenir la responsabilité publique

La première raison c'est que la mesure de la performance est nécessaire pour voir qui marche de ce qui ne l'est pas. La diversité des politiques publiques présume l'existence de plusieurs approches pour fournir et assurer le service public. Cependant, ces approches doivent être comparées pour déterminer la meilleure façon de procéder. Parallèlement la politique publique doit mesurer ses coûts et ses bénéfices pour savoir est-ce qu'il est digne d'intérêt.

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

Cela présume l'utilisation des techniques et des méthodes statistiques pour donner plus de visibilité sur ces politiques, plus de fiabilité et plus de crédibilité. Nous pouvons présumer cette façon de mesurer la performance comme une boucle d'apprentissage rétroactive qui permet aux gens de savoir ce qui ne marche pas dans leur organisation et donc prendre les mesures nécessaires pour améliorer la performance. Cela peut être illustré par la roue de Deming (1950) (planifier, développer, contrôler et ajuster) qui représente un modèle générique permettant l'amélioration de la performance. Cependant, il est vital de savoir celui qui va apprendre dans cette boucle. Cela dépend de la manière dont le système de mesure de la performance est implémenté. Soit l'implémentation fait avec la participation du staff opérationnel en ce moment-là, on peut garantir l'engagement et la participation du personnel dans les résultats de la mesure. Donc le système peut être vu d'une manière positive et permettra des améliorations basées sur des mesures convenues. Sinon une implémentation top-down peut donner place à une réticence de la part du personnel vu son désaccord total ou partiel avec la manière d'implémentation des mesures.

Deuxième raison pour la mesure de la performance c'est de dénicher les compétences. Il s'agit d'une évaluation qui fait allusion à ce que la performance sera comparée, soit avec les acteurs entre eux, soit avec une certaine norme, afin d'identifier les bons et les mauvais. Par conséquent, l'accent ne sera pas mis sur ce que font les gens, mais davantage sur ce que la mesure de la performance représente pour eux. Cet exercice peut être mal vu et donc il doit être effectué d'une manière prudente et équitable pour ne pas engendrer une injustice envers les utilisateurs de la mesure de la performance. En revanche, la rigueur quant à la mesure de la performance exige à ce que cette mesure soit faite sur la base des indicateurs. Certes, ces indicateurs sont qu'une représentation de la réalité, mais une comparaison entre les acteurs en utilisant ces indicateurs doit tenir en compte les biais de l'erreur.

La troisième raison suggérée c'est que la mesure de la performance est nécessaire pour soutenir la responsabilité publique. Les contribuables financent l'action publique à travers l'impôt qui payent. De ce fait, il est raisonnable que ces contribuables sachent à quel point les services publics octroyés correspondent à leurs impôts et dans quelles mesures sont fournis.

2.2. LA FACE SOMBRE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE :

Nous ne pouvons pas réfuter que la mesure de la performance ou l'introduction de la mesure de la performance est faite pour une raison valable et concrète. Cependant, la mesure de performance ne passe pas sans effets inattendus et même parfois paradoxaux. Smith (1990) a précisé que l'utilisation des indicateurs de performance donne place à des effets inattendus. Dans son article, il ne discute pas l'opportunité d'utiliser ou d'introduire le système de mesure de la performance ou l'utilisation des indicateurs pour mesurer la performance des organisations publiques. Hormis, il met l'accent sur huit effets inattendus que peut engendrer une utilisation abusive des indicateurs de performance.

- Vision tunnel (Tunnel vision) : qui peut être définie comme la concentration du management sur les phénomènes quantifiés par le système de mesure de performance en négligeant d'autres aspects importants, mais qui ne rentrent pas dans le périmètre de la mesure de la performance. Nous pouvons illustrer ça avec un petit exemple. Dans un service facturation et Fournisseurs, un indicateur de mesure de la performance est le délai de paiement. Cet indicateur reflète certainement un aspect primordial de la performance du service. Cependant, il existe d'autres aspects non quantifiables mais très importants pour mesurer la performance du service tels les efforts entrepris pour répondre aux réclamations, la relance aux entités pour mettre le bon à payer, ... etc. Il est clair que l'utilisation de cet indicateur pour mesurer la performance du service peut être au détriment d'autres aspects non mesurés mais qui constituant une partie intégrée de la performance.
- Sous-optimisation (Suboptimization) : qui est la poursuite des objectifs locaux étroits aux managers au détriment des objectifs de l'ensemble de l'organisation. Avec la forte bureaucratie du secteur public les responsables ont tendance à se focaliser sur leurs propres objectifs en négligeant les objectifs de l'organisation de son ensemble. La chose qui contribuera à la dégradation de la performance de l'organisation.
- Myopie (Myopia) : c'est de se focaliser sur les objectifs à court terme au détriment de ceux à long terme. Ce phénomène est récurrent dans le secteur public, car les résultats n'apparaissent qu'à long terme et donc une introduction des objectifs à court terme

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

est importante pour garder les gens concentrés. En revanche ces objectifs à court terme occupent inévitablement une place importante dans l'esprit des gens.

- **Fixation des mesures (Measure fixation) :** Peut être définie comme le focus sur les mesures du succès, plutôt que les objectifs sous-jacents. Ce problème résulte du fait que les résultats (outcomes) sont difficiles à mesurer par rapport aux sorties (Outputs). L'utilisation des indicateurs de performance de type outputs est naturelle, vue la facilité de mesurer les outputs. En revanche les Outputs (ex : Nombre de patients traités) ne sont pas les Outcomes (ex : taux de guérison sous un traitement donné).
- **Mauvaise représentation (Misrepresentation) :** ce définit comme la manipulation délibérée des informations pour que le comportement rapporté ne reflète pas le comportement réel. En d'autres termes c'est une sorte de manipulation, de mauvaise foi, des données base de calcul des indicateurs pour que ces derniers, qui sont faussés, créent une bonne impression chez une population cible.
- **Mauvaise interprétation (Misinterpretation) :** se produit car les organisations publiques sont grandes et complexes. La compréhension de la performance de ces organisations n'est pas une tâche simple et facile. Même dans l'hypothèse où les données sont disponibles et reflètent parfaitement la réalité de l'organisation. Le problème d'interprétation des signaux provenant des données persiste et reste souvent un exercice complexe et difficile à faire.
- **Jeu (Gaming) :** peut être défini comme une manipulation délibérée du comportement pour assurer un avantage stratégique. Nous remarquons ça lors de la fixation des objectifs. S'entendre sur des objectifs faciles à atteindre.
- **Ossification (Ossification) :** peut se définir comme une paralysie organisationnelle provoquée par la rigidité du système de la mesure de la performance. Le système de mesure est encombré par des indicateurs dont la date de péremption est dépassée, ainsi qui ont perdu leur objet. Cependant, les managers peuvent les radiés et innover au lieu de les garder dans leur système de mesure de peur de nuire à leurs performances mesurées.

3. LA MESURE DE LA PERFORMANCE ET LES PARTIES PRENANTES :

L'opulence de la littérature traitant l'impact de la mesure de la performance dans le secteur public a donné place à plusieurs constats significatifs. Les comparaisons menées avec le secteur privé ont fourni des illustrations renforçant l'idée que le système de la mesure de la performance se présente comme un outil managérial pour l'amélioration de la performance publique.

L'un des facteurs clés relevés dans les différentes recherches est celui lié à l'implication des parties prenantes dans le processus de la mesure de la performance. Les parties prenantes peuvent se déclarer fortement comme l'un des principaux intervenants dans l'implémentation du système de la mesure faisant part des responsables chargés de la collecte et de l'analyse des données jusqu'aux utilisateurs potentiels de l'information du système de la mesure, incluant les politiciens, les seniors managers du secteur public ou les organismes concernés par l'information. La majorité des études menées se focalisent sur les parties prenantes internes (les opérationnels, les managers ...), qui sont intimement liées au système de la mesure de la performance et dont l'objet est de concevoir les indicateurs, définir les objectifs de performance, collecter et analyser les données, et faire le reporting des résultats émanant de la mesure de la performance.

Yang (2007) dans son étude sur les systèmes de mesure de la performance a démontré que la participation des parties prenantes dans le développement du système de la mesure exprime l'honnêteté de la performance rapportée. L'étude soutient dans ces résultats que la participation des employés dans le système de la mesure renforce la transparence des reportings de performance. Deux autres auteurs ont misé sur l'implication des parties prenantes. Une étude faite par Radnor et McGuire (2004) a conclu que si l'implémentation du système de mesure de la performance est fait uniquement comme une activité opérationnelle, les managers deviennent des gestionnaires de processus qui ont pour tâche de remplir les données. Ils ne le considèrent guère comme un outil d'amélioration. Les deux auteurs considèrent le facteur humain comme un facteur primordial. Les employés participant au développement du système de la mesure de la performance doivent non seulement être avisés de l'impact de la mesure de performance, mais ils doivent être impliqués dans la

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

création et la gestion du système. Cela suppose que le système de la mesure de la performance ne soit considéré comme un outil d'amélioration de la performance et d'apprentissage que si les parties prenantes sont impliquées dans le processus de son développement.

Plusieurs études ont conditionné la réussite l'implémentation du système de la mesure de la performance à l'implication et la participation des parties prenantes. Cette condition aidera à une bonne compréhension des processus, ainsi que les objectifs établis ne seront pas perçus d'une manière insignifiante, injuste et non réalisable. Au contraire, l'implication dans le développement des mesures de la performance par les personnes objet de la mesure et de l'évaluation est essentielle à leur motivation. Cela leur permettra non seulement d'atteindre les objectifs, mais aussi bien de les acceptés. Le design du système de mesure de la performance exige que le système ne soit pas conçu juste pour servir le top management ou bien pour les organes de contrôle pour mener des actions coercitives. Il doit être conçu pour donner le soutien aux différentes parties prenantes pour la compréhension de leur performance à travers la fourniture du feedback, l'identification des problèmes, priorisation des actions et de révéler les opportunités d'amélioration. Bernard (2008), via son étude sur le management d'une unité locale des forêts, a proclamé que le processus de négociation pour développer un indicateur de performance dans une forêt, a donné lieu à une mesure qui a sollicité l'engagement et l'acceptation des différentes parties prenantes. Bernard (2008) décrit comment cette mesure partagée a été développé à travers un processus collaboratif et de négociations entre les autorités de la forêt, les chasseurs, les forestiers et le maire a pu aboutir à la mise en place d'un indicateur bien accepté par l'ensemble des parties prenantes et efficacement implémenté.

Une autre étude par Ho (2006) où il a examiné l'impact de la mesure de la performance en mettant en exergue la perception des maires de la valeur, de l'impact, et de la façon dont les différents facteurs organisationnels et politiques influent sur leurs perceptions de la mesure de la performance. Cette compréhension est indispensable parce que les élus et les parties prenantes, selon l'auteur, sont les grands consommateurs de l'information issue de la mesure de la performance. Il a identifié plusieurs facteurs impactant le système de la mesure dont l'implication des parties prenantes qui se déclare fortement comme un facteur clé de la

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

réussite du système. De ce fait, leur soutien et leur pression pour l'utilisation du système de la mesure est nécessaire pour assurer que l'information issue de la mesure est utilisée dans la prise de décision.

4. DISCUSSIONS :

L'image de la mesure de la performance donnée jusqu'au ici, peut-être d'une grande ambiguïté. La mesure de la performance explicite ces biens faits pour le secteur public, mais parallèlement elle produit des effets inattendus. S'arrêter sur ce constat c'est d'avouer la réalité intrinsèque de la mesure de la performance. Les gestionnaires doivent admettre que les effets pervers sont un axiome, qui non seulement se développent perpétuellement, mais qui expriment de la résistance.

Dans notre vision qui peut être simpliste mais pragmatique, l'objectif ultime de la mesure de la performance est de mesurer ce que l'organisation essaie de réaliser. La mesure de la performance doit avoir la priorité dans la stratégie de l'organisation, ainsi que lors de la fixation de ses objectifs à n'importe quel niveau de l'organisation. Il ne faut pas bombarder le système de mesure par des mesures qui sont d'aucune valeur ajoutée pour l'organisation. Le système doit se limiter aux mesures indispensables à la réalisation des objectifs. Une manière de se décider de ces mesures c'est de voir les données qui font provoquer l'organisation et la pousse à agir. Cependant, le dilemme de l'importance de certaines informations qu'il faut communiquer ou sont utilisées par d'autres parties prenantes, externes dans la plupart des cas, doivent être communiquées par d'autres canaux. Ces informations sont des informations ponctuelles et contextuelles qui peuvent figurer et publier dans d'autres supports, à condition que ces mesures constituent un ajout significatif à l'image de l'organisation.

Dans notre conviction intime, nous pensons qu'il existe des niveaux d'utilisation des informations. Il est primordial de considérer les utilisateurs potentiels de l'information du système de la mesure de la performance, et comment cette information va être utilisée. Une gamme de clients se présente devant le système de la mesure avec différentes attentes. Cependant, une connaissance préalable des utilisateurs du système peut aider significativement à jauger leurs besoins et de s'assurer que le système leurs produit des données pertinentes dont ils ont besoin. Un système de mesure de performance peut être

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

taillé d'une façon à prendre en considération les spécificités de chaque partie prenante à travers des sous-ensembles de mesures qui répondent pertinemment à leurs besoins et d'une façon à ce que soit accessible.

Un autre aspect auquel il faut prêter attention est celui de l'équilibre du système de la performance. Le système de la mesure de la performance doit relater la performance globale de l'organisation. Les gestionnaires publics ont tendance à se focaliser sur une partie des outputs de l'organisation. La chose qui conduit à ce que certaines activités soient non mesurées et même totalement négligées. Cela peut se produire lorsque les managers se contentent de l'aspect lisible qui est de rendre le bien ou service, la chose qui est bien évidemment facile à mesurer, au lieu d'aller plus loin et voir l'impact que fait leurs biens et services sur les consommateurs de ces derniers. Pour illustrer notre propos nous considérons l'exemple « nombre de réponse aux réclamations ». Si on se contente de recenser le nombre de réponses (output), notre système va dissimiler des biais et favorise des comportements pervers qui peuvent nuire à la performance de l'organisation. Il est judicieux de mesurer la qualité des réponses donnée aux réclamations (outcome).

Nous admettons que la mesure de la performance au niveau du secteur public a beaucoup de chemin à parcourir. Même si on tient en compte les effets positifs que présente un système de mesure, la face sombre de ce dernier vient pour confirmer notre constat. La difficulté présentée par la mesure de la performance réside dans la sélection des indicateurs de performance pertinents qui peuvent mesurer le succès d'une organisation face aux différents objectifs qu'elle établit. L'idéal est de trouver des indicateurs qui captent et représentent pleinement les objectifs en question. Il est jugé pertinent d'essayer de mesurer imparfaitement les objectifs importants, que de les ignorer. Une mesure imparfaite constitue un pas important vers l'établissement et à la planification des priorités, l'allocation des ressources utiles au contexte, et la fourniture au moins un point de départ pour jauger la performance de l'organisation.

5. APPORTS THEORIQUES ET PRATIQUES

Sur le plan théorique, notre réflexion souligne l'importance du système de mesure de performance et sa capacité à évaluer la performance globale de l'entreprise. L'objectif était

LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION ?

d'éclaircir le côté équivoque du système de mesure de la performance. Un système qui doit combiner plusieurs facteurs pour garantir sa mise en place effective et éviter son utilisation abusive. Ces aspects, se manifestent comme des points cruciaux, auxquels il faut accorder beaucoup d'intérêt pour apporter du sens à la performance et procéder à une modélisation objective et rigoureuse des systèmes de la mesure.

Sur le plan pratique, notre propos constitue une réponse à l'une des préoccupations majeures des responsables publics. La conception, l'implémentation et la mise en œuvre d'un système de mesure de la performance sont des tâches incontournables pour la réussite de l'organisation. Notre intérêt est d'éveiller les consciences des responsables publics à la mesure de la performance et à l'utilisation du système pour la mesurer. Ainsi de s'attarder sur les points critiques auxquels il faut prêter énormément d'intérêt pour cerner les aspects multidimensionnels de la performance et donner de la légitimité à l'action de la mesure.

CONCLUSION

Cet article décrit la mesure de la performance. Il présente la définition et la raison pour laquelle nous devons mesurer cette performance. La mesure de la performance montre aux organisations leur niveau d'atteinte des objectifs. Donc Il est d'une grande importance que ces organisations comprennent sur leurs performances pour identifier et définir les pistes d'amélioration, dans une optique de maintien et de développement de leur avantage concurrentiel de performance ainsi que de contrôler et d'améliorer leurs processus. De ce postulat, nous pouvons avancer que la réussite d'un système de mesure de la performance est otage de la consolidation de plusieurs facteurs, qui commencent de la conception jusqu'à la production des résultats de performance, ainsi d'assurer leur suivi régulier. Mesurer la performance du secteur public est un exercice vital. Un cadre de mesure bien défini permet aux différentes parties prenantes d'apprendre sur la performance de l'organisation et de faire confiance aux gestionnaires publics, car le système de la mesure leur donne une assurance sur les décisions prises et les actions entreprises. Il permet également aux différentes entités du secteur public d'évaluer leurs réalisations des principaux objectifs et d'apprendre comment les atteindre plus efficacement avec une optimisation sur les coûts. Cependant, une réflexion future plus poussée sur les indicateurs de performance qui sont la clé de voûte des systèmes de mesure de la performance, ainsi les critères conditionnant le choix de ces indicateurs permettront davantage la compréhension de la performance, de ses systèmes d'évaluation et de la manière dont ils fonctionnent. L'importance de la mesure de la performance, à travers des indicateurs de performance, se manifeste dans le fait que ces indicateurs peuvent nous renseigner sur le passé, sur l'état actuel, et même sur comment la performance est susceptible être dans le futur.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnaboldi, Michela, et Giovanni Azzone. 2010.** « Constructing Performance Measurement in the Public Sector », *Critical Perspectives on Accounting*, 21 (4), pp. 266-282
- Bernard, Benoît. 2008.** « Emerging Indicators and Bureaucracy: From the Iron Cage to the Metric Cage », *International Public Management Journal*, 11 (4), pp. 463-480
- Bird, Sheila M., David Cox, Vern T. Farewell, Harvey Goldstein, Tim Holt, et Peter C. Smith. 2005.** « Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly », *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 168 (1), pp. 1-27
- Goh, Swee C. 2012.** « Making Performance Measurement Systems More Effective in Public Sector Organizations », *Measuring Business Excellence*, 16 (1), pp. 31-42
- Halachmi, Arie. 2005.** « Performance Measurement Is Only One Way of Managing Performance », *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7), pp. 502-516
- Ho, Alfred Tat-Kei. 2006.** « Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2), pp. 217-237
- Hood, Christopher. 1995.** « The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme », *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3), pp. 93-109
- Markić, Danijela. s. d.** « A Review on the Use of Performance Indicators in the Public Sector », 3 (1), pp. 8
- Neely, Andy, Mike Gregory, et Ken Platts. 1995.** « Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda », *International Journal of Operations & Production Management*, 15 (4), pp. 80-116
- Nyhan, Ronald C., et Herbert A. Marlowe. 1995.** « Performance Measurement in the Public Sector: Challenges and Opportunities », *Public Productivity & Management Review*, 18 (4), pp. 333-348
- Poister, Theodore H. s. d. 2003** « Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations », pp. 01- 316
- Radnor, Zoe, et Mary McGuire. 2004.** « Performance Management in the Public Sector: Fact or Fiction? », *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53 (3), pp. 245-260
- Smith, Peter. 1990.** « The Use of Performance Indicators in the Public Sector », *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)*, 153 (1), pp. 53
- Speklé, Roland F., et Frank H.M. Verbeeten. 2014.** « The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance », *Management Accounting Research*, 25 (2), pp. 131-146

Yang, K. 2007. « Examining Perceived Honest Performance Reporting by Public Organizations: Bureaucratic Politics and Organizational Practice », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), pp. 81-105.