

Non classifié

GOV/PGC(2006)10/ANN3



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

24-Oct-2006

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

**GOV/PGC(2006)10/ANN3
Non classifié**

**Projet OCDE de gestion de l'administration : données comparatives par pays
Mesure des résultats de l'administration pour la série « regards sur l'administration »
Rapport technique 3 GOV OCDE**

par Janos Bertok, Jon Hall, Dirk-Jan Kraan, Jana Malinska, Nick Manning, Erica Matthews

**Comité de la gouvernance publique
30-31 octobre 2006
Château de la Muette, Paris**

Prière de communiquer vos observations à :
Nick MANNING: nick.manning@oecd.org; Dirk-Jan KRAAN: dirk-jan.kraan@oecd.org; Jana
MALINSKA: jana.malinska@oecd.org

JT03216506

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

**Projet OCDE de gestion de l'administration : données comparatives par pays
Mesure des résultats de l'administration pour la série « regards sur l'administration »
Rapport technique 3 GOV OCDE**

par Janos Bertok, Jon Hall, Dirk-Jan Kraan, Jana Malinska, Nick Manning, Erica Matthews¹

1. Le présent document a été préparé avec les conseils du groupe éditorial informel sur les résultats du secteur public et la coordination de Jon Hall de la Direction des Statistiques de l'OCDE. Il s'appuie sur une étude commandée par le Projet des principaux indicateurs de l'OCDE qui examine les mesures du bien-être et du progrès (Matthews, 2006) pour l'atelier de travail OCDE - Centre commun de recherche sur « les mesures du bien-être et du progrès des sociétés » réuni à Milan du 19 au 21 juin 2006. Il a également bénéficié des commentaires de Zsuzsanna Lonti (Université Victoria de Wellington) et d'Alex Michalos (Institut de la recherche et de l'évaluation sociales, Université de British Columbia du Nord) et Lee McCormack et collègues (Conseil du Trésor du Canada).

TABLE DE MATIERES

ACRONYMES	6
GLOSSAIRE	7
1. Introduction	8
2. Les mesures de résultat : que sont-elles ?.....	9
2.1. Mesures de résultat et mesures de performance.....	9
2.2. Quelles mesures de résultats les administrations publiques utilisent-elles ?	11
2.3. Origines des mesures de bien-être	14
2.4. Croissance rapide des mesures de « bien-être ».....	15
3. Comment utilise-t-on ces indices ?.....	18
3.1. Les mesures de résultat peuvent être liées de manière peu étroite aux décisions de planification.....	21
3.2. Les mesures de résultat peuvent être liées de manière peu étroite aux décisions de responsabilisation et de contrôle.....	21
3.3. Les mesures de résultats peuvent fournir un cadre ou des perspectives pour les décisions futures	22
4. Les risques que comporte l'utilisation des mesures de résultat.....	25
4.1. Les mesures de résultat nécessitent plus d'attention de la part des responsables politiques et administratifs que ceux-ci n'en peuvent consacrer.....	25
4.2. Manipulation.....	26
5. Combler une lacune apparente	27
5.1. Mise en place de mesures comparatives concernant la confiance dans l'administration publique.....	32
5.2. Mise en place de mesures comparatives de l'équité	35
5.3. Mise en place de mesures comparatives de la stabilité économique et budgétaire.....	35
6. La valeur des données comparables au niveau international sur les « résultats de la gouvernance exécutive »	36
6.1. Evaluation comparative et dialogue structuré entre praticiens	36
6.2. Elaboration de mesures de l'effectivité institutionnelle.....	37
6.3. Suivi du changement par les comparaisons dans le temps.....	37
6.4. Comment la série « Regards sur l'administration » peut-elle contribuer ?.....	37
7. Résumé des principales propositions.....	38
7.1. Choix et utilisation des indicateurs de bien-être	38
7.2. Les risques liés à l'utilisation des mesures de résultat.....	39
7.3. La contribution potentielle de la série « Regards sur l'administration »	39
ANNEXE MESURES DE BIEN-ETRE QUI SONT PRISES EN COMPTE DANS AU MOINS DEUX « SUITES NATIONALES ».....	41
BIBLIOGRAPHIE.....	43

Encadrés

Encadré 1.	Les indicateurs nationaux de résultats, une nécessité.....	9
Encadré 2.	Les indicateurs de bien-être de plus en plus axés sur le « capital »	13
Encadré 3.	Critères apparents des indicateurs de « bien-être ».....	13
Encadré 4.	PIB et mesures du bien-être	15
Encadré 5.	Les mesures de résultat ne peuvent être que faiblement liées aux décisions budgétaires.	20
Encadré 6.	Les résultats en tant qu'élément central de la réflexion sur l'action des administrations publiques	23
Encadré 7.	Les fervents partisans notent que les mesures de résultats ont des effets positifs sur la performance	25
Encadré 8.	Indicateurs de gouvernance.....	28

ACRONYMES

CFAP	La classification des fonctions des administrations publiques (utilisée pour déterminer les objectifs socio-économiques des opérations courantes, des dépenses en capital et des achats d'actifs financiers par l'administration centrale et ses subdivisions) (Glossaire des termes statistiques de l'OCDE, 2004)
Eurostat	Office statistique des Communautés européennes
PIB	Produit intérieur brut : revenu national brut tiré des produits
PNB	Produit national brut : mesure de la contribution des activités économiques au bien-être des résidents d'un pays, calculé en rajoutant au PIB les transferts de revenus en provenance de l'étranger perçus par les résidents (et en soustrayant les transferts des résidents à des personnes résidant à l'étranger)
GOV	Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE
GPI Atlantic	Indice de progrès véritable – Atlantique Indice du progrès réel dans le développement durable de la Nouvelle Ecosse
GPRA	Loi américaine sur la performance et les résultats des administrations publiques
IDH	Indicateur du développement humain
AINC	Affaires indiennes du Nord Canada
IBES	Indicateur du bien-être économique soutenable
MPA	Mesures des progrès de l'Australie
PIN	Produit intérieur net : le niveau maximum de production qui peut être consommé dans une année tout en conservant les capacités futures de production du pays.
PNN	Produit national net : PNB retraité de la consommation de capital. Cette mesure donne une meilleure indication des ressources économiques dont disposent les personnes dans un pays aux fins de consommation présente et future.
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves (OCDE)
SCN	Système de comptabilité nationale des Nations Unies

GLOSSAIRE

Termes	Sens dans le document	Sens formel
Résultat final	Les résultats reflètent dans une large mesure les conséquences attendues ou inattendues de l'action des administrations publiques, mais d'autres facteurs sont également impliqués.	C'est le résultat final désiré lorsque l'on livre un produit. Un produit peut avoir plusieurs résultats finaux. En sens inverse, plusieurs produits peuvent contribuer à un seul résultat final. (http://www.ssc.govt.nz/Glossary/) Voir également (OECD, 2002).
Intrants (non financiers)	Unités de main d'oeuvre, capital, biens et services investis dans la fourniture de services.	« Pour les services de santé par exemple, les intrants sont le temps d'activité du personnel médical et non médical, les médicaments, l'électricité et autres intrants achetés, ainsi que l'utilisation de capital, tels le matériel et les bâtiments » (Lequiller, 2005, p.4)
Résultat intermédiaire	C'est une conséquence de la production ou des activités de l'administration publique, qui contribue au résultat final. On peut plus directement attribuer au secteur public le résultat intermédiaire que le résultat final. <i>Rangé dans la catégorie des produits dans « Regards sur l'administration »</i>	Un résultat intermédiaire est censé mener à un résultat final mais n'est pas à proprement parler le résultat final désiré (http://www.ssc.govt.nz/Glossary/).
Production (non financière)	Mesures de la production par mesure directe du volume de la production et des caractéristiques qualitatives afférentes.	Mesures résultant du « calcul d'un indicateur de volume de production à l'aide de mesures avec pondération appropriée de la production de diverses catégories de biens et services non marchands produits ». (Lequiller, 2005, p.4)
Performance	Ce terme est utilisé à des fins non analytiques pour exprimer le fait que les résultats atteints sont importants, comme la probité et la parcimonie dans l'utilisation des ressources	Le terme « performance » sert à indiquer l'existence d'une norme à l'observation de laquelle les responsables et les administrations sont tenus – outre le respect des contraintes en matière de consommation d'intrants. ² Ce terme présente une difficulté : la norme à observer peut concerner n'importe quoi hormis les intrants et ce, qu'il s'agisse ou non de quelque chose que l'on peut classer dans les processus, les produits ou les résultats.
Processus du secteur public	Structures, procédures et dispositifs ayant une large application dans le secteur public	Dispositifs hiérarchiques et institutionnels horizontaux du secteur public (Andersen, 2004).

² Par exemple, « la gestion axée sur la performance est une approche systématique de l'amélioration de la performance par un processus continu de fixation d'objectifs de performance stratégique, de mesure de la performance, de collecte, d'analyse, de vérification et de publication des données de performance, et d'utilisation de ces données pour impulser l'amélioration de la performance. » (Artley, Ellison *et al.*, 2001, p.3).

1. Introduction

1. Le présent document traite d'un sujet complexe : l'élaboration des mesures de résultat et leur utilisation par les administrations publiques. On définit les résultats comme étant les événements, les faits ou les situations qui résultent volontairement ou involontairement de l'action des administrations publiques. Les résultats ont généralement plus d'importance directe pour les clients de l'administration ou le grand public, que d'autres mesures de produit ou de processus.
2. Le sujet est toutefois rendu plus compliqué par le fait que, contrairement à ce qui se passe pour les produits, on ne peut généralement pas attribuer purement et simplement les résultats à l'action ou aux processus mis en œuvre par les administrations publiques. En effet, d'autres facteurs, qui échappent souvent à la maîtrise des administrations publiques, peuvent entrer en jeu.
3. Le document examine les mesures de résultat que les administrations publiques utilisent apparemment et analyse diverses « suites » de mesures de résultats, notamment celles qui comportent d'importants indicateurs d'enseignement, de santé, d'environnement, d'économie et autres. Il propose certains critères qui paraissent expliquer le choix des mesures utilisées. Il suit la croissance rapide des mesures de « bien-être », propose quelques modalités importantes de développement des mesures de résultat par les administrations publiques, et attire l'attention sur certains risques majeurs. Le document montre aussi que les mesures de la « gouvernance exécutive » sont absentes dans la plupart des systèmes de mesure de « bien être » même si celles-ci devraient en faire logiquement partie.
4. La principale conclusion du document est que la série « Regards sur l'administration » pourrait apporter une contribution majeure fixant des mesures de résultat de la « gouvernance exécutive » selon les mêmes critères apparents que les « mesures de bien-être » existantes, mais concernant les activités de l'exécutif, par opposition aux branches législative ou judiciaire.
5. En conclusion, pour les besoins de la série « Regards sur l'administration », les « résultats de la gouvernance exécutive » pourraient être de trois types : confiance du public, équité, stabilité budgétaire/économique. La confiance du public pourrait englober des questions relatives à la confiance dans les administrations publiques et les questions associées de prédiction et d'acceptabilité de l'action des pouvoirs publics. L'équité pourrait porter sur la répartition mesurée des services et de leurs avantages entre diverses populations. La stabilité budgétaire et économique pourrait être liée à l'historique des pouvoirs publics dans ces deux domaines.
6. Le présent document donne des pistes sur la manière dont ces mesures peuvent aider les pouvoirs publics et d'autres analystes. Il analyse assez en détail la façon dont on pourrait affiner les mesures de la confiance.

Encadré 1. Les indicateurs nationaux de résultats, une nécessité

« Les principaux indicateurs nationaux peuvent nous aider à mieux comprendre quels sont les programmes, les actions, les fonctions et les activités performants, et ceux qui ne le sont pas. Globalement et en tant que partie d'un ensemble plus vaste de mesures, les principaux indicateurs nationaux peuvent donner une image plus complète et plus juste des performances d'un pays. Ils peuvent aussi nous dire si les leaders politiques prévoient l'avenir et, dans l'affirmative, comment ils le font. Ces informations peuvent renseigner les responsables politiques et le grand public sur le caractère approprié, la possibilité matérielle et la durabilité de la voie suivie par un pays. Les principaux indicateurs nationaux peuvent aussi aider les responsables élus à prendre des décisions difficiles, mais nécessaires, y compris pour mieux fixer les objectifs de l'action des pouvoirs publics tout en assurant une certaine pérennité budgétaire, sociale et environnementale à long terme. Ces indicateurs peuvent également garantir l'équité, vis-à-vis des générations successives, des mesures et des programmes existants et proposés des pouvoirs publics.

Il n'y a pas d'autre alternative que de bien appréhender la situation d'ensemble, c'est-à-dire la position et la progression globales d'un pays. Les défis que nous devons relever et les possibilités de progrès résident dans la mise en place de ressources sophistiquées d'information et d'indicateurs principaux donnant des analyses essentielles qui transcendent les secteurs économiques, les institutions publiques et privées, et les frontières nationales.

Dans de nombreux domaines, les enjeux sont importants et une meilleure connaissance est nécessaire. Pour les Etats-Unis, les domaines que l'on peut citer sont la durabilité budgétaire, le renforcement de la sécurité nationale, la stimulation de la croissance économique, la création d'emplois productifs et personnellement enrichissants, l'amélioration de l'enseignement et de l'innovation, des soins de santé de qualité et financièrement abordables, le renforcement de la compétitivité, la protection de l'environnement et la promotion de la qualité de vie. »

(Walker, 2005, p. 32)

2. Les mesures de résultat : que sont-elles ?

2.1. Mesures de résultat et mesures de performance

7. La notion de performance est considérée comme fondamentale dans l'Etat moderne (Matheson, Weber *et al.*, 2006; Schick, 2005). Cependant, le terme en lui-même a une portée très vaste. Il recouvre divers aspects des ressources, des processus, de la production et des résultats, ainsi que tous les ratios que l'on peut établir entre ces facteurs. La performance est un mot souvent utilisé pour des effets de rhétorique plutôt qu'à des fins pratiques.³
8. C'est pourquoi « Regards sur l'administration » évitera le terme « performance » et classera les mesures de l'activité du secteur public en six catégories de variables.⁴ Comme le montre la figure 1, quatre types de mesures caractérisent le processus de production du secteur public : (intrants ou ressources, processus, produits et résultats du secteur public). Les antécédents

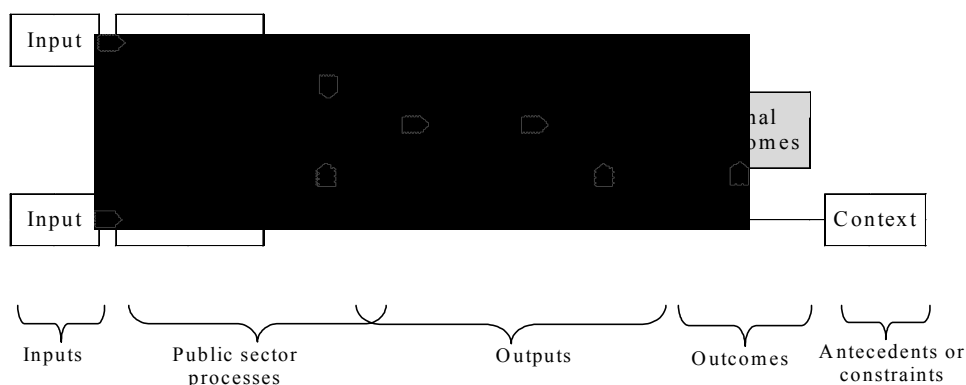
3. Voir Rapport technique 2 « Mesures de la production pour la série Regards sur l'administration », pour une discussion plus détaillée de ce point.

4. Il existe d'impressionnantes études théoriques sur les questions de classification les plus pointues. Schick met en exergue cette quasi-obsession pour des questions quelque peu abscondes : « L'une des bizarreries de ces études sur la performance, c'est la discussion à perte de vue sur ce qu'est un produit et ce qu'est un résultat ; de savoir si une mesure particulière constitue un résultat final ou un résultat intermédiaire ; de savoir si buts, objectifs et cibles sont des synonymes ou ont un sens différent » (Schick, 2005, p.9). Cette question ne peut manifestement pas être résolue d'une quelconque manière dans l'absolu et la preuve n'est pas apportée qu'une discussion approfondie sur ces subtilités donne des enseignements significatifs. (Boyle, 2005) présente l'un des points de vue les plus synthétiques et pragmatiques sur ces questions.

On se référera à GOV OCDE Rapport technique 1, « Comment et pourquoi l'activité des administrations publiques devrait-elle être mesurée dans Regards sur l'administration » ?

ou contraintes seront des éléments d'analyse importants des facteurs contextuels qui influent fortement sur l'efficacité et l'efficacé de l'administration. En plus, les revenus (taxes, revenus de la propriété, concessions et transferts, et encourant de la dette publique) offrent un aperçu des incitations et des contraintes que les gouvernements affrontent lors de la prise de décisions sur la production des biens et services.

Figure 1. Décomposition du processus de production du secteur public



Traduction des légendes : Intrans / structure, dispositifs institutionnels et de gestion / activités / produits / résultats intermédiaires / résultats finaux / contexte / intrants / processus du secteur public / produits / résultats / antécédents ou contraintes.

Source : Van Dooren, Sterck, et. al (2006), Hatry (1999), Boyle et Law (2004), Pollitt et Bouckaert (2004), Algemene Rekenkamer (2006).

9. Le classement a pour but de fournir des unités d'analyse similaires. Le fait de structurer les variables incluses dans « Regards sur l'administration » par une classification des processus de production ne veut pas dire pour autant que ce flux idéal qui va des intrants jusqu'aux résultats sera toujours observé en pratique. Dans de nombreuses situations, les problèmes d'attribution entre les étapes de la Figure 1. sont si importants que l'on ne peut pas déterminer de relation simple.
10. On peut facilement ranger la production, tous les produits et services livrés par les administrations publiques, dans les activités et les processus du secteur public. Leur réalisation conditionne les résultats des administrations publiques.
11. Les résultats sont les événements, faits ou situations qui résultent, de façon intentionnelle ou non, de l'action des pouvoirs publics. Ils ont généralement des effets directs sur les clients de l'administration ou le grand public. Dans un programme de politique sociale destiné à améliorer la gestion financière des ménages, par exemple, les produits (que procure le service) sont le nombre de sessions de formation ou le nombre de foyers en mesure de participer à la formation à la gestion financière. Les résultats voulus sont l'amélioration (absolue ou relative) de la situation financière des familles, par exemple un plus grand nombre de familles pouvant vivre sur un budget.

12. A la différence des produits, on ne peut généralement pas attribuer purement et simplement des résultats à l'action ou à des processus des administrations publiques. D'autres facteurs, dont ces administrations n'ont souvent pas la maîtrise, peuvent entrer en jeu.⁵
13. Pour éviter des distinctions subtiles, les « Regards sur l'administration » distinguent les résultats d'une part, de la production d'autre part. La raison en est simple : si les résultats dépendent largement de l'action des administrations publiques, l'attribution des résultats finaux aux activités du secteur public n'est pas simple, contrairement à l'attribution des produits. En effet, cela met en jeu des facteurs contextuels, telles les conditions sociales, les traditions culturelles et les catastrophes naturelles, autant d'éléments qui échappent souvent largement à la maîtrise du gouvernement et de l'administration publique. Or, ces facteurs influent fortement sur la probabilité d'atteindre les résultats (bien que la capacité de la nation à faire face à ces catastrophes naturelles peut constituer en soi une mesure de résultat du gouvernement).

2.2. Quelles mesures de résultats les administrations publiques utilisent-elles ?

14. Les programmes, administrations ou secteurs utilisent des mesures de résultat du secteur public nombreuses et différentes. Au niveau de la société en général ou de l'ensemble du secteur public, on décrit de plus en plus les mesures de résultat comme des mesures du « bien-être ». Comme le remarquent Summers et Heston (1999), « le concept de bien-être ... revêt un certain nombre de dimensions, dont le bien-être matériel résultant de la disponibilité de biens et services, exprimé en termes actuels ou selon une prospective à long terme, et le bien-être immatériel, par exemple la longévité, défini pour des conditions de bien-être qui ne sont pas nécessairement la résultante de la disponibilité de biens et services ». Le meilleur exemple de mesures du bien-être est peut-être la série de données des diverses « Suites d'indicateurs » nationales.⁶ Parmi les plus connues,

5. Cette définition des résultats est quelque peu différente de la définition plus stricte utilisée, par exemple, dans la loi américaine de 1993 sur la performance et les résultats des administrations publiques (article 2801 – Définitions) « Pour les besoins du présent chapitre, le terme ... « mesure de résultat » désigne l'évaluation des résultats d'un programme par rapport aux objectifs que ce programme s'était fixés ».

On peut opérer une autre distinction : entre résultat *intermédiaire* et résultat *final*. Les résultats intermédiaires sont issus des activités du secteur public dont on attend qu'elles mènent à un but souhaité, mais ces résultats ne sont pas une fin en soi. La présence des enfants à l'école est un résultat intermédiaire (qui a en lui-même une valeur) de l'activité d'enseignement. Toutefois, le résultat final souhaité est plus probablement le niveau de connaissances des enfants dans les matières essentielles. On peut plus facilement attribuer aux activités du secteur public des résultats intermédiaires que des résultats finaux. Dans les documents « Regards sur l'administration », les résultats intermédiaires sont inclus dans la discussion des produits.

Un nombre de gouvernements distinguent davantage. Le gouvernement du Canada différencie entre résultats immédiats, intermédiaires et finaux. Des résultats immédiats sont les changements directement liés à certains produits, par exemple la réduction de la vitesse du trafic suite à une campagne sur la sécurité routière. Les résultats intermédiaires et finaux, par exemple la réduction des accidents et le réseau routier plus sûr, suivent logiquement (L'Institut Canadien des comptables agréés: 2006).

6. Les « Suites d'indicateurs » nationales sont des publications portant sur des mesures essentielles du progrès d'un pays et des discussions sur ce qui les relie, mais qui laissent les lecteurs faire leur propre évaluation d'une progression ou de l'absence de progression du pays, en fonction de ce que disent les indicateurs et, s'il y a progrès, à quel rythme cette progression intervient.

On peut opposer les suites d'indicateurs à « l'approche unitaire » qui regroupe les informations sur les progrès dans un certain nombre de domaines (santé, richesse et environnement) en un seul indicateur composite, et à l'approche « comptable » qui présente les données sociales, économiques et

on citera les Mesures des progrès de l'Australie (MAP) dont la 4^{ème} publication vient tout juste d'avoir lieu, les comptes de la qualité de vie au Royaume-Uni (première publication en 1999), en Suisse, l'élaboration des indicateurs de qualité de la vie, la publication des progrès de l'Irlande (en 2003 et en 2005), le rendement du Canada 2005 et l'initiative des États-unis en matière d'indicateurs nationaux principaux qui est en train d'évoluer vers une base de données sur Internet permettant aux utilisateurs de combiner des variables pour mesurer les progrès selon leurs propres priorités et au niveau local (Matthews, 2006).

15. Ces « suites » incluent des indicateurs-clés dans l'enseignement, la santé, l'environnement, l'économie et autres, portant par exemple sur les acquis scolaires, l'espérance de vie à la naissance, la qualité de l'air, etc. On en trouvera des exemples en annexe.

environnementales en un seul système unifié de comptes, mesurés en différentes unités (Trewin et Hall, 2005).

L'indicateur Mesure des progrès de l'Australie expose clairement la méthode : « L'évaluation par le lecteur ou la lectrice d'une progression globale ou non de l'Australie, dépend de l'importance relative que cette lectrice ou ce lecteur accorde à chacune des dimensions. Pour certains lecteurs, l'amélioration de la santé et de l'éducation des Australiens peut être plus importante qu'une diminution de la biodiversité du pays. D'autres lecteurs peuvent être d'un avis différent ... La suite d'indicateurs présentés dans cette publication donne à penser qu'il y a des progrès dans certains domaines de la vie en Australie et des régressions dans d'autres ... Globalement, le progrès, comme nous l'expliquons plus haut, ne doit pas être évalué par une simple comptabilisation du nombre de domaines qui s'améliorent, en soustrayant les domaines où la situation se détériore. Certains aspects du progrès (notamment le revenu national et la richesse nationale) peuvent être plus facilement concrétisés par un petit nombre d'indicateurs, que d'autres domaines relevant des sphères sociale et environnementale. Certains lecteurs accorderont une plus grande importance à certains indicateurs du progrès qu'à d'autres ». (Bureau australien des statistiques, 2006, p. 2).

Encadré 2. Les indicateurs de bien-être de plus en plus axés sur le « capital »⁷

Le Bureau australien des statistiques évolue actuellement vers une méthode de collecte et de présentation de ses données en termes de « capital ». Une approche possible est en cours de mise au point qui, outre le progrès, permettra d'évaluer aussi la durabilité.

Dans son budget de 2000, le gouvernement du Canada avait demandé à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie de recommander la mise en place d'un petit nombre d'indicateurs de développement environnemental durable. Après de larges discussions et consultations, une méthode en termes de « capital » a été adoptée, dans le cadre de laquelle une série d'indicateurs peu nombreux et facilement compréhensibles serait élaborée et publiée chaque année par Statistiques Canada. Ces indicateurs portent sur la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les émissions de gaz à effet de serre, la couverture forestière, les zones humides et les niveaux scolaires de la population.

En mars 2006, Statistiques Finlande a publié une analyse statistique du capital social en Finlande. Le rapport, qui suit largement la définition OCDE du capital social, contient des éléments provenant de sources statistiques existantes. Il ne vise pas à donner des indicateurs de capital social, étant donné qu'il n'existe pas d'accord au niveau international quant aux dimensions que ces indicateurs devraient recouvrir. Le rapport ne cherche pas non plus à analyser le lien entre le capital social et le bien-être, bien qu'un tel lien ait été esquissé au niveau de la recherche internationale et nationale, et dans les débats de politique. La discussion du rôle du capital social et du bien-être en Finlande est assez vaste et prend en compte par exemple les effets supposés positifs du capital social sur la santé ainsi que la contribution du capital social au renouveau et à l'innovation économiques

Statistiques Pays-Bas considère que le niveau de connaissances est étroitement lié à la mesure du bien-être étant donné qu'il influe sur l'avenir d'une société dans ses fondements. La durabilité d'une économie est très dépendante du niveau de connaissances dans une société. Par conséquent, les statistiques et les comptes de productivité sont une priorité. Ces comptes de productivité ne sont pas limités à la productivité de la main-d'œuvre mais englobent aussi le capital.

Au Royaume-Uni, des travaux devraient commencer à l'automne sur l'élaboration d'une série de mesures du bien-être, en vue d'une publication en 2007. Ces travaux puiseront probablement dans les statistiques existantes provenant des diverses administrations publiques, en matière notamment de capital social et de santé mentale. Une autre enquête sera lancée à l'automne. Elle portera, entre autres questions, sur le fait de savoir si les gens sont satisfaits de leur vie.

Source : Matthews (2006).

16. On trouvera en annexe la liste des mesures de bien-être qui figurent le plus souvent dans les « suites » d'indicateurs. L'encadré 3 propose certains critères qui paraissent expliquer le choix des mesures employées.

Encadré 3. Critères apparents des indicateurs de « bien-être »

Une analyse des mesures de bien-être utilisées par les pays (voir annexe) permet de penser qu'elles sont de fait choisies pour être utilisées en fonction des critères suivants :

1. elles sont en général voulues par les citoyens ;
2. elles correspondent grosso modo aux domaines fonctionnels définis dans la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) ;
3. elles sont probablement nettement influencées par l'action des administrations publiques ;
4. on ne peut pas facilement les attribuer à la production d'un secteur précis (mais ces mesures peuvent relever, et relèvent souvent, des activités des administrations publiques en général) ;
5. elles peuvent être effectuées à un coût raisonnable.

7. Voir Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement de l'OCDE (2001), notamment pour une discussion du capital social.

17. Comme nous l'indiquons plus bas, la série «Regards sur l'administration» ne propose pas d'aborder des mesures aussi larges des résultats. Elle analysera la possibilité de mesures plus étroites reflétant de façon significative les activités de la branche exécutive du gouvernement.

2.3. Origines des mesures de bien-être

18. Les mesures de bien-être ont été mises au point en partie par réaction aux limites du produit intérieur brut (PIB) en tant que mesure des progrès sociétaux. Les principales limitations du PIB en tant que mesure sont qu'il ne rend pas compte de l'amélioration ou de la dégradation des structures sociales ou de l'environnement, de la durabilité de la croissance, des activités ménagères non marchandes telles la garde non rémunérée des enfants, des questions de qualité de vie tels les temps de loisirs, et de la répartition du revenu national.⁸
19. Boarini, Johansson *et al.* (2006) signalent trois méthodes classiques de transposition des mesures en termes de PIB en mesures au niveau de l'individu ou du ménage :
1. le revenu disponible par habitant des ménages (une mesure, à la fois des dépenses de consommation courante et de la consommation future susceptible d'être financée par l'épargne actuelle)
 2. les dépenses de consommation finale par habitant des ménages
 3. la consommation «réelle» par habitant des ménages qui inclut une estimation de la consommation de services fournis gratuitement (ou à des prix subventionnés) aux ménages par les administrations publiques et les institutions à but non lucratif (dans l'enseignement et la santé par exemple).
20. Ces trois mesures des intrants par personne sont bien évidemment inférieures au PIB par habitant, mais il existe une forte corrélation entre elles et le PIB par habitant (corrélations non paramétriques supérieures à 0.83 et corrélations simples supérieures à 0.90). Le classement des pays est identique pour tous les indicateurs (Boarini *et al.*, 2006, p. 15).
21. Les mesures des ressources disponibles par ménage étant fortement corrélées aux mesures nationales du PIB qui ont elles-mêmes les limites intrinsèques indiquées ci-dessus, il n'est sans doute par surprenant que les données d'enquête dans la zone OCDE sur la satisfaction de la vie ne soient que faiblement corrélées au PIB par habitant (Boarini *et al.*, 2006).

8. (Matthews, 2006) fait remarquer qu'une hausse des taux de criminalité, une augmentation de la pollution et la destruction de ressources naturelles peuvent apparaître comme des gains en termes de PIB. Ainsi, l'ouragan Katrina a été bénéfique en termes de PIB. L'organisation pour la redéfinition du progrès (<http://www.rprogress.org/>) critique la prise en compte du PIB en tant que mesure du progrès en raison du fait qu'en termes de PIB, l'ouragan a contribué à l'économie américaine à la hauteur de 1 milliard USD.

Les mesures plus affinées du revenu national, tels le PNB (produit national brut), le PNN (produit national net), ou le PIN (produit intérieur net), peuvent en théorie être préférables en tant que mesures du bien-être, mais elles présentent en pratique peu d'avantages car elles sont si étroitement corrélées au PIB qu'elles donnent des classements très similaires des pays et des évolutions dans le temps.

Encadré 4. PIB et mesures du bien-être

Boarini *et al.* (2006) font une analyse des corrélations entre les niveaux de 16 indicateurs de résultats en matière sociale et le PIB par habitant, pour chacune des quatre catégories principales d'indicateurs sociaux de l'OCDE publiés dans différents numéros de la série *Panorama de la société*, en termes de classement et en termes d'évolution annuelle. Les auteurs concluent que les indicateurs sociaux couvrant un large éventail de composantes du bien-être présentent dans plusieurs cas des corrélations élevées d'un pays à l'autre avec le PIB par habitant, mais que les corrélations entre l'évolution du PIB par habitant et l'évolution de divers résultats dans le domaine social sont insignifiantes.

« En matière d'autosuffisance, on constate en général une corrélation significative parmi les pays de l'OCDE entre le PIB par habitant et les taux d'emploi (ainsi que pour d'autres indicateurs d'autosuffisance ... relatifs au marché du travail). Toutefois, la corrélation n'est pas significative pour les mesures qui indiquent la répartition des possibilités d'emploi dans la société (c'est-à-dire, l'importance du chômage au niveau des ménages)...

Pour ce qui concerne l'équité, le coefficient de Gini de répartition du revenu disponible par ménage a tendance à être plus élevé dans les pays dont le PIB par habitant est moindre, mais la corrélation est très faible si l'on exclut le Mexique et la Turquie. De la même façon, depuis le milieu des années 80, c'est dans les pays qui ont enregistré une plus forte croissance du PIB par habitant que l'inégalité des revenus a baissé le plus, mais cela reflète principalement l'expérience de l'Irlande. Les pays de l'OCDE affichant des PIB par habitant plus bas ont aussi connu une pauvreté relative plus élevée, aussi bien dans la totalité de la population que parmi les enfants, mais les schémas sont moins récurrents si l'on exclut le Luxembourg et si l'on considère la question sous l'angle des évolutions. La mesure de l'équité entre les sexes en matière de rémunération du travail (c'est à dire la différence entre les salaires médians à temps complet des femmes et ceux des hommes) n'est pas corrélée au PIB par habitant...

Un certain nombre d'indicateurs de résultats dans le domaine de la santé sont nettement corrélés au PIB par habitant. Il s'agit notamment de l'espérance de vie à la naissance, de l'espérance de vie corrigée de la santé (mesure qui prend en compte la mortalité et la morbidité) et des risque de mortalité, aussi bien sur l'ensemble de la population (c'est-à-dire des estimations du nombre potentiel d'années perdues) que parmi les enfants. Les différences entre les pays en termes de résultats du point de vue de la santé sont généralement beaucoup moins importantes que les différences de PIB par habitant, mais elles restent conséquentes. Les taux de mortalité infantile, par exemple, diffèrent d'un facteur de deux environ entre pays affichant un PIB par habitant similaire. Les corrélations entre l'évolution du PIB par habitant et la situation sanitaire sont généralement très faibles.

Les indicateurs de cohésion sociale peuvent se référer aux manifestations positives de cette cohésion, mais aussi à certaines pathologies qui renseignent sur l'absence de cohésion et qui ont une signification en tant qu'objectifs de l'action sociale des pouvoirs publics. Sous l'angle positif, les rapports sociaux et la participation à la vie communautaire jouent un rôle important dans le sentiment qu'ont les individus de faire partie de manière plus large de la communauté où ils vivent. Les études sur le « capital social » mettent l'accent sur l'importance des rapports sociaux pour le bien-être subjectif et celui de la communauté, et sur l'importance pour la croissance économique d'institutions démocratiques qui fonctionnent bien. Nombre des conclusions de ces études sont sujettes à controverse, mais il n'en reste pas moins que la participation à la vie communautaire ... – le pourcentage des personnes qui déclarent qu'elles participent bénévolement à des groupes communautaires – est plus importante dans les pays de la zone OCDE dont les PIB par habitant sont plus élevés. Côté négatif, les indicateurs de victimes de délits graves et de crimes, les prisonniers et les suicides – de même que les divorces, la consommation de drogue et les accidents de la route – ne sont pas nettement corrélés au PIB par habitant. En termes d'évolution, les pays de la zone OCDE dont la croissance du PIB par habitant est plus forte enregistrent des baisses statistiquement significatives du pourcentage de personnes victimes de crimes, ces données n'émanant cependant que de 20 pays de l'OCDE ».

Source : Boarini *et al.* (2006, pp. 28-29).

2.4. Croissance rapide des mesures de « bien-être »

22. Matthews (2006) note qu'au début des années 70, le « mouvement des indicateurs sociaux » a suscité un intérêt considérable des universitaires et des responsables de la politique sociale concernant l'élaboration et l'utilisation des principales mesures du progrès des sociétés (Lucas, 1985). Parmi les événements postérieurs, on remarquera notamment :

- la création, en 1970, du Programme de travail de l'OCDE sur les indicateurs sociaux, en raison des limites des mesures économiques du progrès. L'OCDE (1982) avait mis en place 33 indicateurs, accompagnés des spécifications statistiques et des principes directeurs pour la collecte des données, afin que les pays membres puissent mesurer leur progrès social. Toutefois, étant donné une certaine incertitude au niveau méthodologique et une évolution possible de l'intérêt des responsables politiques, le programme a été progressivement arrêté entre 1979 et 1981
 - le lancement en 2002 par l'OCDE de la série *Panorama de la société*. Cette publication est un compendium bisannuel des indicateurs sociaux. Elle a pour but d'apporter des éléments de réponse à deux principales questions : « quels progrès les pays de l'OCDE ont-ils enregistrés en matière de développement social et dans quelle mesure ce progrès est-il le fruit d'actions volontaristes engagées par les pouvoirs publics ou par d'autres institutions sociales ? » (OCDE, 2005b). Les indicateurs sont groupés en cinq catégories principales : les indicateurs de base qui fournissent le contexte global dans lequel opère la politique sociale, et quatre autres catégories qui correspondent aux principaux objectifs de la politique sociale : autosuffisance, équité, santé et cohésion sociale.
23. En 1983, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé la Commission mondiale de l'environnement et du développement (la Commission Brundtland). Cette initiative a permis d'insister davantage sur les statistiques environnementales : plus que jamais, il fallait des éléments concrets à partir desquels on puisse suivre la progression des protocoles et évaluer les changements des principaux aspects de l'environnement. Les principales étapes ont été :
- la progression dans la publication des données environnementales, par la mesure des émissions de gaz à effet de serre. Quasiment toutes les grandes organisations supranationales qui s'occupent d'environnement fournissent désormais des mesures que l'on peut comparer au niveau international, et de nombreux organismes statistiques nationaux effectuent leurs propres mesures
 - la publication du manuel « Système de comptes satellites intégrés de l'environnement et de l'économie » en 2003. Ce manuel est une extension de la version 1993 du Système des comptes nationaux. Il a fait l'objet d'une publication conjointe des Nations Unies, de l'OCDE, du FMI, des Communautés européennes et de la Banque mondiale. L'ouvrage donne un aperçu des diverses façons d'appliquer la définition du développement durable proposée par la Commission Brundtland
 - le développement des comptes de flux de matériaux qui retracent les quantités de matériaux – en termes de catégories de matériaux ou de substances individuelles – qui constituent des intrants dans l'économie, sont accumulés en tant que de stock de capital (par exemple sous forme de logements ou de voitures automobiles) ou sont évacués dans l'environnement en tant que déchets. Les indicateurs de flux de matériaux ont été adoptés par un nombre croissant de pays. Ils font désormais l'objet d'une publication régulière par l'Union européenne et certains pays de la zone OCDE
 - la mesure par le réseau Global Footprint (« empreinte écologique »), qui indique les superficies d'étendues d'eau et de terrains dont une population humaine a besoin pour produire les ressources qu'elle consomme et pour gérer les déchets qu'elle émet.
24. D'autres initiatives ont été prises pour contribuer à la mise en place de mesures plus complètes du bien-être et du progrès. Il s'agit notamment :

- des Nations Unies (1975) qui ont décrit dans le détail un système statistique permettant, selon les Nations Unies elles-mêmes, d'élaborer des ensembles de données principales mesurant le progrès aux niveaux individuels et de la société, et offrant un cadre d'organisation de ces données fournissant un système d'information pour l'analyse et la prise de décisions. Ce système n'a pas été mis en oeuvre
- du développement des comptes satellites qui peuvent servir à accroître les informations au niveau des comptes nationaux, afin de donner une image plus complète de l'activité économique dans des secteurs clefs non marchands
- du développement de matrices de comptes sociaux également fondés sur les comptes nationaux, et qui relient les statistiques essentiellement macroéconomiques des comptes nationaux aux statistiques principalement microéconomiques portant sur les marchés du travail et les ménages. Le système néerlandais de matrices et d'extensions de comptabilité économique et sociale constitue l'une des utilisations les plus perfectionnées de cet outil qui lie les données économiques, sociales et environnementales en un système unifié de comptes mesurés en diverses unités
- des « suites d'indicateurs » nationales qui permettent la publication d'aspects essentiels du progrès avec une discussion des liens qu'ils entretiennent. Les lecteurs peuvent généralement évaluer personnellement si les indicateurs dans leur ensemble indiquent qu'un pays progresse, et dans l'affirmative, à quel rythme. On citera les mesures du progrès de l'Australie (MPA) dont la 4^{ème} publication vient juste de sortir, les comptes de la qualité de vie au Royaume-Uni (première publication en 1999), le développement des indicateurs de qualité de la vie en Suisse, les mesures du progrès de l'Irlande (publiées en 2003 et 2005), le rendement du Canada et l'initiative pour les principaux indicateurs nationaux aux Etats-Unis qui est en train d'évoluer vers une base de données alimentée par Internet, permettant aux utilisateurs de combiner des variables pour mesurer le progrès selon leurs propres priorités ainsi qu'au niveau local (Matthews, 2006).⁹
- Selon la même méthode de « suites d'indicateurs », le *Panorama des statistiques de l'OCDE* donne une vue d'ensemble de l'évolution économique, sociale et environnementale du monde en fonction de 100 indicateurs permettant d'évaluer la position relative de l'un quelconque des pays membres de l'OCDE en matière de population et de migration, de tendances macroéconomiques, de mondialisation économique, de prix, de marchés du travail, de science et de technologie, d'environnement, d'éducation, d'action des pouvoirs publics, de qualité de la vie et de mondialisation en général.
- La compilation par Eurostat des « indicateurs de développement durable pour l'Union européenne » fait appel à 110 indicateurs couvrant : les changements climatiques et les énergies propres, les dangers pour la santé publique, la gestion des ressources naturelles, les transports et l'utilisation du sol, la pauvreté et l'exclusion sociale, les conséquences économiques et sociales du vieillissement de la société (Eurostat, 2005).

25. Diverses mesures composites à un seul chiffre ont été élaborées :

- L'indice du bien-être durable (IBED) est une mesure du bien-être économique et du développement durable (Cobb et Daly, 1989). Il a été calculé pour neuf pays (Australie, Autriche, Chili, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Etats-Unis et Royaume-Uni

9. Voir : <http://www.keyindicators.org/>

- L'indicateur de progrès véritable est une modification de l'IBEE qui ne tient pas compte des dépenses et des investissements des administrations publiques et qui opère des retraitements en fonction des inégalités, en ajoutant ou en retranchant des catégories de dépenses selon qu'elles sont considérées comme améliorant le bien-être du pays, ou au contraire comme lui étant néfaste
- L'indicateur du développement humain (IDH) a été proposé en 1990 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en tant qu'indicateur composite d'évaluation des trois principales dimensions du développement : longévité, connaissances et niveau de vie. On mesure la longévité par l'espérance de vie à la naissance. On mesure les connaissances par le taux d'alphabétisation des adultes et le ratio brut de scolarisation aux niveaux primaire, secondaire et supérieur. Le niveau de vie est exprimé par le PIB par habitant exprimé en parité de pouvoir d'achat en dollars des Etats-Unis. L'IDH est la moyenne non pondérée des trois (PNUD, 2005).
- L'indice du bien-être économique (IBEE) élaboré en 1998 par le Centre d'étude des niveaux de vie comprend quatre éléments du bien-être économique : les flux de consommation, les stocks de richesses, la répartition des revenus et la sécurité économique.

3. Comment utilise-t-on ces indices ?

26. Le rapport technique 2 de la présente série souligne le fait que les mesures de la production peuvent contribuer à la discussion en matière de planification¹⁰ ou peuvent servir aux décisions relatives à l'obligation de rendre compte et aux contrôles. Sur le fondement des cadres proposés par Pollitt (2001) et Talbot (2003), les mesures de résultat peuvent aussi contribuer à ces deux types de décisions, quoique dans une mesure moindre, mais elles peuvent par ailleurs contribuer à un ensemble plus large de décisions « d'encadrement ».
27. Par conséquent et en résumé, comme indiqué plus loin, les administrations publiques peuvent utiliser les mesures de résultats de trois manières principales :
1. En tant que contribution aux décisions de planification
 2. En tant que contribution aux décisions en matière d'obligation de rendre compte et de contrôle :
 - car elles constituent une base de discussion des résultats obtenus
 - elles permettent une base de discussion sur la qualité des produits de l'administration publique
 3. En tant que cadre ou perspective pour les décisions futures des pouvoirs publics :
 - car elles permettent de recentrer l'action des pouvoirs publics ;
 - en stimulant le débat politique ou public ;
 - en établissant un échéancier commun entre administrations publiques lorsque divers secteurs et diverses administrations publiques sont concernées ;

10. La planification peut porter sur la nature des produits à livrer, les processus à observer, ou sur les modalités de renforcement des capacités.

- pour susciter des efforts renouvelés en faisant appel à l'idée d'un bien commun.
28. Le rapport technique 2 fait remarquer que la distinction entre l'utilisation des mesures de la production pour la planification et le contrôle, et leur utilisation pour la responsabilisation, est due à la nature différente des facteurs incitatifs en jeu (Van Dooren, 2006). La responsabilisation met l'accent sur la sanction, alors que la planification et l'amélioration des services tiennent plutôt de la « carotte ».
29. Le rapport technique 2 fait aussi une distinction entre deux manières différentes de lier les mesures aux décisions :
- LIAISON ETROITE : la mesure mène directement à la décision. Les décisions sont principalement dictées par la mesure. Les autres sources d'information jouent un rôle négligeable.
 - LIAISON PEU ETROITE : la mesure est l'une des sources d'information parmi d'autres. Elle doit être prise en compte avec d'autres sources d'information. On utilise d'autres sources d'information pour interpréter les mesures. Les décisions sont notamment prises en fonction de la mesure, mais aussi en fonction d'autres sources d'information, telles l'expérience, l'information qualitative, etc.
30. On fera observer que dans les deux cas, les mesures de la production ne sont habituellement que peu étroitement liées aux décisions.
31. L'encadré 3 suggère quelques critères qui semblent expliquer le choix des mesures de résultats utilisées par les pays. L'un des critères semble être que l'on ne peut pas attribuer facilement ces mesures aux produits d'un seul secteur (bien qu'elles puissent être et soient souvent facilement attribuables aux activités des administrations publiques dans leur ensemble). Cela n'est pas très surprenant, étant donné que les mesures de résultat reflètent des objectifs larges de progrès de la société et que le chemin vers ces objectifs dépend probablement d'activités de nombreux secteurs. L'une des conséquences est qu'il est difficile de lier étroitement de telles mesures à des décisions essentielles, que ce soit pour la planification ou pour la responsabilisation, étant donné qu'il faut toujours prendre en compte plusieurs produits sectoriels et que chacun d'entre eux est probablement lié à d'autres objectifs de bien-être.¹¹
32. Dans la planification des activités du secteur public, même si le problème d'attribution était résolu, comme le souligne le rapport technique 2 dans le cas des produits, d'importants problèmes conceptuels se posent (une sous-performance milite-t-elle en faveur d'une augmentation ou d'une diminution de la dotation financière ?) et des problèmes aussi importants de manipulation. L'encadré 5 traite cette question pour ce qui concerne les dotations budgétaires, même si d'autres experts pensent qu'un système robuste d'évaluation des programmes, utilisant un modèle solide pour lier les entrants à des produits et des résultats, pourrait donner une base à un gestion par résultats.

11. Et ce, malgré les solides arguments théoriques en faveur de l'utilisation des informations de résultat plutôt que de se reposer uniquement sur les produits (O'Mahony et Stevens, 2004). Les résultats sont, en principe, des signaux plus utiles d'analyse de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics puisque les produits des administrations publiques n'ont pas de valorisation par le marché (c'est-à-dire de prix) et que de plus, les informations sont incomplètes.

Encadré 5. Les mesures de résultat ne peuvent être que faiblement liées aux décisions budgétaires

Pollitt (2005) note que « dans un certain nombre de pays, les pouvoirs publics et les experts ont reconnu la nécessité de passer des mesures de la production (qui sont généralement des mesures d'efficacité) à des mesures de résultats (qui rendent compte de l'effectivité), voir par exemple East (1997) ... Toutefois, les difficultés surgissent si l'on essaie d'appliquer directement les mesures d'effectivité aux dotations budgétaires. Cela peut paraître une évidence, mais cela n'en pose pas moins des problèmes. « L'obstacle le plus important à l'application de la mesure de la performance au processus budgétaire est que les mesures de résultat qu'il faut utiliser sont difficiles à mettre en place, s'agissant des programmes du secteur public » ... Il y a plusieurs raisons à cela. En premier lieu, et pour de nombreux programmes, l'évolution des résultats s'inscrit dans une période beaucoup plus longue que l'année budgétaire. L'évolution des résultats de l'année budgétaire en cours ne correspond donc probablement pas aux efforts des responsables actuels. En second lieu, il arrive fréquemment que les résultats ne sont que partiellement déterminés par les programmes publics. Il existe d'autres variables déterminantes dont les décideurs n'ont pas la maîtrise. Il est donc relativement injuste de comparer les intrants et les résultats (Pollitt, 1997). Il y a donc un problème « d'attribution des résultats ».

Enfin, on doit reconnaître du point de vue politique que l'absence de résultats de nombreux programmes ne veut pas dire que ces programmes ne doivent plus bénéficier de ressources et doivent être abandonnés. Les objectifs politiques à l'origine (diminuer la pauvreté et les crimes, créer des emplois) restent aussi importants que jamais. Il se peut même qu'il faille allouer davantage de ressources à ces programmes, tout en les modifiant dans l'espoir d'arriver à une meilleure effectivité. En bref, lier, automatiquement ou par des formules, les mesures d'effectivité et les dotations budgétaires, est rarement acceptable du point de vue technique ou politique.

Source : Pollitt, 1997, pp. 15-16.

33. Pour les décisions ayant trait à la *responsabilisation et au contrôle*, si les résultats obtenus ne sont pas conformes aux objectifs, on peut l'attribuer à d'autres facteurs que les administrations publiques ne maîtrisent pas directement, telles les évolutions des styles de vie qui augmentent l'espérance de vie ou les évolutions technologiques qui accroissent l'efficacité de certaines activités spécialisées.
34. Étant donné que l'on ne peut pas attribuer la réalisation d'objectifs de résultats à l'action des administrations publiques dans un secteur spécifique, on ne peut pas être surpris du constat des récentes enquêtes de l'OCDE, selon lequel les mesures de résultat sont beaucoup moins utilisées que les mesures de la production dans le processus budgétaire. Lorsque l'OCDE a demandé en 2005 à de hauts responsables du budget quels étaient les types de mesures de performance qu'ils avaient élaborés en relation avec le processus budgétaire, la moitié des personnes interrogées ont répondu qu'elles utilisaient des mesures conjuguant production et résultats. Plus d'un tiers d'entre elles ont indiqué qu'elles prenaient également le coût unitaire des produits en tant que mesure de la performance. Environ 10 % ont déclaré qu'elles ne recueillaient que des données de production (Curristine, 2005). Environ 3 % seulement ont dit n'utiliser que des mesures de résultat. Les réponses à l'enquête ne s'excluaient pas les unes les autres.
35. Cela pourrait cependant changer dans certaines circonstances. Au Royaume-Uni, le *Comptroller and Auditor General* (2001) a montré l'évolution de la répartition entre ces différentes catégories de mesures de performance. Les objectifs des Contrats de service public sur la période 1999-2002 se répartissaient de la façon suivante : intrants – 7 %, processus – 51 %, produits – 27 %, résultats – 15 %. Sur la période 2001-04, cette répartition était la suivante : intrants – 5 %, processus – 14 %, produits – 13 %, résultats – 68 %.¹²Évidemment, l'attention est partagée entre

12. On notera que les périodes se chevauchent.

Cette évolution au Royaume-Uni est quelque peu en opposition avec l'observation de Graham Scott selon laquelle « l'expérience de la loi américaine sur la performance et les résultats des administrations publiques (Government Performance and Results Act) montre à mon avis qu'il est très difficile de faire adhérer l'ensemble d'une administration publique à une responsabilisation en termes de performance basée sur les

les produits et les résultats, par conséquent une concentration sur la mesure des résultats a son prix.

3.1. Les mesures de résultat peuvent être liées de manière peu étroite aux décisions de planification

36. On peut utiliser les mesures de résultats comme point de départ pour l'élaboration d'une stratégie d'intervention, en utilisant un « modèle logique » ou autre cadre semblable (Hatry, 1999, Guide de l'élaboration d'un modèle logique, 2004).¹³ Ces modèles partent fondamentalement du problème à résoudre ou du résultat à obtenir, et procèdent de manière logique vers l'intervention des pouvoirs publics que l'on s'est fixée comme objectif. L'une des versions de ce type d'utilisation des mesures de résultats pour la planification, mise en relief dans les travaux théoriques, met l'accent sur une approche du bas vers le haut en matière d'évaluation et d'apprentissage, à la recherche d'une méthode plus expérimentale dans laquelle diverses approches sont testées au niveau de leur effet sur le résultat (Davies, Nutley *et al.*, 2000).
37. Au niveau international, les Objectifs de développement du millénaire semblent un exemple de l'utilisation de mesures des résultats en vue de contribuer de manière large à un ensemble plus détaillé de décisions de planification au niveau national (Cheung, 2005, p. 376).

3.2. Les mesures de résultat peuvent être liées de manière souple aux décisions de responsabilisation et de contrôle

38. Si l'action des pouvoirs publics a pour but de contribuer à la réalisation d'objectifs spécifiques de résultats, on peut alors raisonnablement se demander si ces résultats ont été atteints par la suite. Néanmoins, on ne peut habituellement évaluer les performances par rapport aux objectifs de résultats que de manière générale. Prenons l'exemple des objectifs de résultats du ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth qui comportent notamment « une diminution du nombre de personnes dont les vies sont affectées par des conflits violents et une diminution des sources de conflits futurs, à laquelle le Royaume-Uni peut apporter une contribution significative » (« Contrats de services publics 2001-2004 : chapitre 9 : ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth Office », 2001), le problème d'attribution est manifeste.

résultats. En effet, sa mise en œuvre concrète oblige à des mesures indirectes des résultats et des activités des administrations publiques. Cette situation est très proche de celle d'un système de mesure de la production renforcé par les mesures et les indicateurs de performance. Une décennie d'expérience dans des pays à la pointe de la gestion publique m'amène à conclure que les mesures de produits sont supérieures aux mesures de résultats en tant qu'outils reliant les plans de gestion des organisations du secteur public aux processus de responsabilisation budgétaire et financière, aussi bien entre l'exécutif et le parlement, qu'au sein de l'exécutif lui-même ». (Scott, 2001, pp. 200-201).

- 13 En Nouvelle-Zélande, on nomme ces analyses « logique d'intervention ». « La logique d'intervention commence par la définition claire d'un résultat et, en utilisant la logique et les faits concrets, relie les objectifs de résultats aux produits de chaque service de l'administration publique. Une logique d'intervention bien développée aide à justifier le choix des produits et à améliorer les résultats sur la base des preuves concrètes d'effectivité. Lorsque l'on peut disposer d'évaluations sur les produits, la couverture, les résultats à court terme et les impacts, on peut alors se servir de la logique d'intervention pour classer les produits par priorités dans le but de maximiser les résultats de chaque service de l'administration, et confirmer les produits issus comme prévu du travail du service administratif » (Guide de la gestion axée sur les résultats – Section 3 : logique d'intervention (Version 2.1, juillet 2003), 2003, p. 1. Gregory (2004) critique les prétentions à la rationalité des méthodes de « logique d'intervention ».

39. L'utilisation des mesures de résultat pour déterminer la qualité des produits est l'un des aspects de leur usage en matière de responsabilisation et de contrôle. Eurostat (2001, paragraphe 3.1.2.2) note que la façon la plus appropriée de retraiter les mesures de résultat en tenant compte de la qualité consiste à étudier les évolutions des indicateurs de résultats. Si, par exemple, le niveau de la criminalité baisse, cela pourrait être dû (probablement en partie) à une meilleure efficacité de la police. Si le nombre de diplômés de l'université augmente alors que le nombre global d'étudiants reste stable, cela semble indiquer que les universités sont plus performantes dans leur enseignement. Dans de tels cas, il est toutefois toujours nécessaire de vérifier attentivement pour voir s'il n'y a pas d'autres raisons à ces évolutions, par exemple, de vérifier que les universités n'ont pas baissé le niveau de leurs exigences de connaissances. Si l'on n'observe pas de changements des résultats, on peut alors difficilement affirmer que la qualité d'un produit ou d'un service s'est améliorée. Cette démarche pose un problème : le laps de temps possible entre l'évolution de la qualité du produit et l'évolution d'un indicateur de résultat particulier.

3.3. Les mesures de résultats peuvent fournir un cadre ou des perspectives pour les décisions futures

40. On peut utiliser les mesures de résultats afin de s'en inspirer ou, plus prosaïquement, pour rationaliser de nombreuses initiatives des administrations publiques. Ce centrage sur les résultats peut constituer un « modèle mental » pour une prise de conscience, une compréhension et une réflexion avant la décision » (Riche, 2003, p. 7).
41. Les mesures de résultat, en fournissant un objectif à l'horizon, sont supposées atteindre deux buts principaux. En premier lieu, elles sont censées recentrer la réflexion sur l'action des administrations publiques, en fournissant un cadre ou une orientation grâce auxquels d'autres décisions seront prises en matière de planification et de responsabilisation. En second lieu, elles ont pour but de susciter des efforts plus grands au niveau de l'organisation et des employés de l'administration à titre individuel.

Encadré 6. Les résultats en tant qu'élément central de la réflexion sur l'action des administrations publiques

Les départements du gouvernement canadien utilisent une gamme large de résultats stratégiques pour analyser leur performance. Voilà un exemple:

Bonne gouvernance et institutions efficaces pour les Premières nations, les Inuits et les résidents du Nord, le tout fondé sur des relations de collaboration

Ce résultat stratégique touche l'aide accordée aux Premières nations et aux collectivités inuites pour que celles-ci développent une saine gouvernance et des institutions efficaces permettant d'améliorer leur qualité de vie. Les collectivités inuites et les gouvernements des Premières nations assument une part de plus en plus importante de leurs propres affaires, comme en témoignent les ententes de transfert de responsabilités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale ainsi que les nouvelles relations intergouvernementales et issues de traités. De telles activités viennent appuyer les efforts que les collectivités inuites et les Premières nations déploient pour définir plus clairement leurs responsabilités à l'endroit de leurs citoyens et pour améliorer leurs conditions sociales et économiques. En offrant un soutien constant à l'exercice d'une saine gouvernance et à la création d'institutions efficaces, l'AINC aide les collectivités inuites et les Premières nations à tirer avantage du développement économique. Parallèlement, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux instaurent des relations de coopération avec les Premières nations et les collectivités inuites.

Les avancées du programme autochtone et de la création des institutions nordiques favorisent la revitalisation sociale et culturelle des collectivités du Nord et le renforcement des partenariats qui sont essentiels au développement économique d'aujourd'hui et de demain. Ces priorités méritent davantage d'attention, tout comme les mesures de soutien à apporter aux gouvernements des territoires en ce qui a trait à leur capacité d'assurer la prestation de leurs programmes et services dans leur sphère de compétence. La gouvernance solide dans le Nord revêt par ailleurs une dimension importante quant au règlement des questions circumpolaires.

Source : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/INAC-AINC/INAC-AINCd4503_e.asp

42. La première utilisation présente deux aspects. Les mesures de résultat, tels les indicateurs structurels européens, créent un « cadre mental » – « un raisonnement préédigéré permettant une interprétation des faits » (De Biase, 2005, p. 499). Ce cadre mental peut entraîner un alignement volontariste de l'action des administrations publiques. « Le recours aux indicateurs structurels est un exemple de cette nouvelle manière d'élaborer les politiques communes au niveau européen et de promouvoir la convergence entre les Etats membres, notamment par une définition commune des objectifs et un ensemble commun d'indicateurs de surveillance du progrès et de la convergence » (Munoz, 2005, p. 386).
43. Les résultats, en créant de tels cadres, sont particulièrement utiles au débat public et politique. En dernier ressort, ils reflètent les questions que se pose le grand public et n'abordent pas les points plus techniques de processus et de produits. Les responsables politiques pensent et agissent en termes de résultats et le but de l'action des pouvoirs publics est souvent exprimé en termes de résultats.
44. Cette utilisation des mesures de résultat pour recentrer un débat revêt aussi une signification particulière dans le cas d'objectifs complexes de résultats qui impliquent divers secteurs et diverses administrations publiques (Kristensen, Groszyk *et al.*, 2001). Dans ces circonstances, la mesure de résultat est censée agir comme un dispositif d'autodiscipline de haut niveau visant à encourager une discussion sur la contribution de chaque acteur concerné. Lonti et Gregory (2006) décrivent les effets de la loi néo-zélandaise portant amendement des finances publiques, entrée en vigueur en janvier 2005. La loi, qui instaure une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources et durcit l'exigence de spécification, au niveau des dotations budgétaires, des résultats que les actions de l'administration publique doivent atteindre ou

auxquels elles doivent contribuer, a pour but de contrecarrer « l'effet de silo ». Les dotations parlementaires n'ont plus à être confinées à une catégorie de produits et la législation autorise un service de l'administration à transférer effectivement à un autre service la dotation qui lui a été accordée pour certains produits.

45. Au Canada, le « Cadre pangouvernemental » a un objectif similaire. Il est structuré autour de trois domaines d'action principaux (économie durable, fondements sociaux du Canada et place du Canada dans le monde). Chaque domaine est subdivisé en « Résultats du gouvernement du Canada », qui sont les bénéfices durables à long terme pour les Canadiens que les organismes et agences fédéraux, ainsi que les sociétés d'État, s'efforcent de dégager¹⁴. Chaque résultat est associé aux résultats des services et agences, et aux mandats des sociétés d'État (voir encadré 6 ci-dessus). Bellefeuille-Prégent et Wilson (2005) notent que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada envisage la création d'un rapport de planification pangouvernemental, susceptible de rendre plus explicite le lien entre la publication des indicateurs sociétaux et la planification pangouvernementale. De la même manière, la suite d'indicateur au niveau des Etats australiens élaborée par l'Etat de Victoria, *Growing Victoria Together*, a parmi l'un de ses objectifs principaux d'encourager les services administratifs à mieux collaborer entre eux lorsqu'ils traitent de problèmes transversaux (Hall, Carswell *et al.*, 2005).
46. Les mesures de résultats servent non seulement à cibler le débat politique mais aussi, ils contribuent à élargir l'implication du public en politique. Ceux qui développent les mesures de résultat dans ce but notent que les avancements en informatique et technologie ont changé la façon dont les marchés et les sociétés fonctionnent, rendant l'information plus accessible aux citoyens sur l'Internet en particulier. Ils suggèrent que l'idéal d'un faiseur de décision bien informé peut devenir une réalité. Dans ce but, l'information doit devenir une connaissance. Les encadrements des indicateurs de résultats représentent un des moyens de présenter d'une façon compréhensible au public l'information sur la performance de leur pays, ou celle du gouvernement. Cette information peut les encourager à mieux influencer les politiciens et les aider à prendre de meilleures décisions en étant tenus responsables (Giovannini et Uyshal, 2006).
47. Le second rôle d'encadrement des indicateurs de résultats consiste à diriger l'attention des responsables et des personnes à titre individuel vers un ensemble d'objectifs de niveau supérieur qui ferait l'objet d'un accord quasi-unanime et qui pourrait susciter des efforts supplémentaires – voir encadré 7 et Hatry (2004), Hatry, Morley *et al.* (2003), Perrin (2006, p. 24-25).
48. Tallis (2005) estime que c'est au niveau de ce cadre qu'elles fournissent, que les mesures de résultat peuvent apporter la plus grande contribution. L'auteur remarque qu'en principe, les mesures de résultat peuvent contribuer :
- à attirer l'attention sur certain aspects de la société qui le méritent ou qui méritent une intervention
 - à la mise en place d'un ensemble de mesures, par l'élaboration d'une stratégie détaillée d'intervention sociale ou d'appui à un environnement propice au progrès social
 - à l'évaluation de l'action des administrations publiques – évaluation de l'efficacité des interventions dans la réalisation des résultats souhaités au niveau social.

Tallis conclut que la contribution des mesures de résultats à un recentrage de l'action des administrations publiques est leur force principale.

14. Voir : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/krc/so-rs_fr.asp.

Encadré 7. Les fervents partisans notent que les mesures de résultats ont des effets positifs sur la performance

« Les avantages des mesures de résultats ne mettent pas des années à se faire sentir. Ils apparaissent souvent dans une phase précoce de l'élaboration d'un système de mesure des résultats. À lui seul, le fait de porter son attention sur les résultats en prenant en compte les raisons de l'action du programme et son appréciation du profit que les participants en tireront, donne aux responsables et aux exécutants du programme une image plus nette de la finalité de leurs efforts. Cette clarification à elle seule débouche souvent sur une prestation plus ciblée et plus productive du service ... Elle peut, par exemple, aider les programmes à :

1. recruter et fidéliser un personnel talentueux
2. recruter et motiver des participants bénévoles et compétents
3. attirer de nouveaux participants
4. engager des collaborateurs
5. s'assurer d'un soutien pour l'innovation
6. se voir désigner comme site modèle ou de démonstration
7. maintenir ou accroître les financements
8. s'assurer l'opinion favorable du grand public

Source : Résultat Mesure Ressource Réseau <http://national.unitedway.org/outcomes/resources/What/why.cfm>

4. Les risques que comporte l'utilisation des mesures de résultat

49. De prime abord, l'utilisation par les administrations publiques des mesures de résultat comporte deux risques. En premier lieu, d'après les études sur le sujet, les responsables politiques, administratifs et les praticiens ne peuvent consacrer que peu de temps à l'examen de mesures qui, bien qu'importantes, ne peuvent représenter que l'une des contributions aux décisions en matière de planification ou de responsabilisation et de contrôle. En second lieu, il y a le risque toujours présent de manipulation.¹⁵

4.1. Les mesures de résultat nécessitent plus d'attention de la part des responsables politiques et administratifs que ceux-ci n'en peuvent consacrer

50. Les mesures de résultat présentent une difficulté, celle de trouver un équilibre entre le temps qui peut y être consacré par les responsables administratifs et le temps qui peut y être consacré par les responsables politiques. Étant donné que les mesures de résultats sont un sujet intéressant pour les décideurs, parce que ces mesures, et ce n'est pas la moindre des raisons, se situent à un haut niveau et ont un caractère prospectif, elles sont donc particulièrement séduisantes, au risque même de monopoliser un temps disproportionné des responsables dont le temps est justement limité. Ainsi, alors que les mesures de résultats peuvent contribuer utilement aux décisions de planification et aux décisions de responsabilisation et de contrôle (en fournissant une base de discussion des résultats obtenus et de la qualité des produits de l'administration publique), et qu'elles peuvent tout aussi utilement fournir un cadre aux décisions futures de l'administration ou leur donner une perspective, elles ne suppriment pas la nécessité pour l'administration de contrôler les dépenses et de choisir des modes de production qui ont un effet positif sur l'efficacité.

15. On a utilement défini la manipulation comme étant « une réaction subversive qui consiste, par exemple, à atteindre l'objectif mais en n'en tirant pas les conséquences ou à réaliser une moindre performance s'il n'y a pas d'objectif » (Bevan et Hood, 2005, p. 8). Ce point fait l'objet d'une discussion plus détaillée ci-après.

51. Le ministre des Finances des Pays-Bas note ce risque dans son argumentation en faveur d'un enchaînement soigneux des réformes budgétaires : « selon moi, les choses doivent se faire dans l'ordre adéquat. D'après moi, par exemple, l'introduction de la comptabilité d'exercice pour l'administration centrale lorsque les capacités en matière de comptabilité ne sont toujours pas suffisantes et lorsque les contrôles des dépenses sont faibles, n'est pas la voie à suivre... Il en va de même lorsque les budgets sont avant tout fondés sur les produits et les résultats, en l'absence de règles budgétaires et que la position du ministre des Finances est relativement faible » (Zalm, 2004, p. 101-2).
52. L'utilisation des mesures de résultat ne s'oppose pas aux autres questions de gestion des intrants et des processus, si ce n'est le problème des limites de la gestion et de l'intérêt politique. En Australie, des réformes budgétaires axées sur la performance ont été entreprises pour faciliter les débats parlementaires sur la prise en compte des produits, et même des résultats. Les administrations ont fourni des informations très vastes sur la production et les résultats, alors qu'elles n'ont fourni qu'une information limitée sur les intrants. Le Parlement australien a eu le sentiment de perdre un peu de contrôle sur l'exécutif (Van Dooren et Sterck, 2006).

4.2. Manipulation

53. On entend par manipulation la réaction stratégique d'individus, d'organisations ou de pays face à l'utilisation de mesures. On peut distinguer deux types de réactions. L'un implique la manipulation des mesures choisies. Dans ce cas, les opérations mesurées ne sont pas modifiées, mais la représentation de ces opérations par les indicateurs est délibérément biaisée. Il s'ensuit une perte de qualité des données. L'autre type de réaction consiste à modifier la production elle-même, ce qui entraîne habituellement une perte de qualité de la production. On peut aussi trouver les deux types conjugués.
54. En principe, on peut estimer que la manipulation est un phénomène moins grave pour les mesures de résultats que pour les mesures de produits et ce, pour deux raisons. En premier lieu, il existe relativement peu de tentatives de lier étroitement les mesures de résultats et les décisions de planification et de contrôle/responsabilisation. Étant donné que ces mesures sont liées aux décisions de manière assez peu étroite, lorsqu'elles sont utilisées comme base de discussion parmi d'autres facteurs et non pas comme un facteur unique, les incitations à la manipulation sont donc d'autant moindres. En second lieu, les données de résultats émanent généralement d'entités autres que celles qui sont directement affectées par l'utilisation des mesures, comme l'indiquent Burgess, Propper *et al.* (2002).
55. Néanmoins, d'après les études sur le sujet, cette relation apparemment peu étroite entre les mesures de résultats et les prises de décisions n'élimine pas complètement le risque de manipulation de la mesure en amont. James (2004) fait remarquer qu'il existe des situations, au Royaume-Uni, où les ministres paraissent avoir réagi face à un environnement relativement « punitif », et ont fixé les objectifs de leurs services à un niveau relativement bas. L'auteur note que les objectifs initiaux de résultats en matière de justice pénale comportaient notamment la baisse de la peur de la criminalité, l'accélération des procédures pénales et le fait que plus aucune des collectivités locales britanniques n'enregistre désormais de taux de criminalité supérieur au triple de la moyenne nationale. Par la suite, ces objectifs ont été révisés et un nouvel objectif de diminution de 14 % des actes de vol a été fixé.¹⁶
56. Ce problème de sélection des mesures de résultats en sorte que les objectifs soient fixés à un niveau bas ou dans le but de produire une impression de progrès (ou d'absence de progrès) est

16. Voir également De Biase (2005, annexe A).

accentué par la latitude inévitable qui existe dans le choix des mesures de résultats appropriées (Plantz, Greenway *et al.*). Un choix judicieux des mesures peut masquer des problèmes majeurs, dont par exemple les effets inégaux entre les deux sexes ou sur des groupes sociaux ou ethniques différents.

57. La principale difficulté des données de résultats réside dans le fait qu'en pratique, ces données doivent conserver un lien peu étroit avec les prises de décisions, ce qui pose donc un problème au niveau des objectifs de résultats. En effet, si l'on peut noter que ces objectifs ne sont qu'un élément du débat pour la planification ou la responsabilisation, les médias ne sont guère susceptibles d'entrer dans de telles nuances. Comme le remarque James (2004), les médias donnent une importance exagérée aux cas où les objectifs n'ont pas été atteints.¹⁷
56. Bien que les risques de manipulation soient connus, il y a des raisons de croire que ceux-ci peuvent être atténués dans un système où les données sont collectionnées, analysées et distribuées utilisant des processus transparents. Dans un nombre important de pays, ces données sont examinées minutieusement par les agences centrales, le parlement, les médias et la société civile.

5. Comblant une lacune apparente

57. Lorsque l'on examine comment, de fait, les mesures de résultats semblent être sélectionnées, on a noté plus haut (voir encadré 3) qu'elles correspondent grosso modo aux domaines fonctionnels définis dans la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). Il y a toutefois un hiatus. En effet, outre les secteurs fonctionnels évidents (défense, maintien de l'ordre public et de la sécurité, affaires économiques, protection de l'environnement, logement et infrastructures communautaires, loisirs, culture et religion, enseignement, protection sociale), la CFAP recouvre un ensemble d'activités sous le vocable de services publics généraux. C'est une appellation « fourre-tout » dont l'objet est de prendre en compte les activités des services au cœur du secteur public que l'on ne peut pas classer dans des secteurs particuliers, dont par exemple les travaux des organes législatifs. Il est frappant de constater qu'il n'y a pas d'équivalent dans les mesures de bien-être analysées en annexe. Il y a, de fait, une lacune apparente dans les mesures de « bien-être » qui tournent autour du domaine de la gouvernance.
58. D'un certain point de vue, cela n'est guère surprenant et ce, pour deux raisons : le domaine de la gouvernance est mal défini dans son intégralité et il est difficile d'en déterminer précisément l'intérêt pour les administrations publiques. Pour ces raisons, les expériences récentes d'utilisation des indicateurs de gouvernance n'ont pas été prometteuses (voir encadré 8).

17 Les questions posées aux personnes interrogées par la commission spéciale du parlement britannique sur l'administration publique (compte rendu d'audience, questions 980 à 999, lundi 24 mars 2003) ont notamment amené cette remarque qu'un titre comme « les administrations publiques atteignent leurs objectifs » ne peut pas faire la une des journaux, ni même les pages intérieures des journaux. Le fait que nous ayons atteint nos cinq objectifs A à C n'a été qu'à peine mentionné dans les journaux. Si nous n'avions pas atteint ces objectifs, les journaux en auraient beaucoup plus parlé ... Dans le secteur privé, lorsque des objectifs ne sont pas atteints, les personnes ne sont pas automatiquement forcées de démissionner. Par contre, en politique, cela pose beaucoup de problèmes, pas seulement parce que les médias sont médisants, mais aussi parce que les hommes politiques eux-mêmes se vantent de ces merveilleux objectifs qu'ils ont atteints. Ils en usent lorsque la réussite est là, mais ils trouvent toujours des excuses en cas d'échec. » <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/62-x/3032404.htm>

Toutefois, il peut s'agir d'une hostilité de la presse envers les pouvoirs publics qui est plus prononcée dans les pays anglo-saxons.

Encadré 8. Indicateurs de gouvernance¹⁸

Au cours des 30 dernières années, on a assisté à une nette augmentation du nombre d'indicateurs et du nombre de domaines qu'ils couvrent, ayant pour objectif de mesurer la gouvernance selon une notion relativement large.¹⁹ Le fondement théorique des indicateurs est incertain. La gestion publique en tant que domaine d'étude et objet de débats entre praticiens est lourde de problèmes de définition. Il existe cependant un certain consensus général sur ce qu'elle recouvre. Peu de personnes contesteraient l'affirmation selon laquelle « *les réformes de la gestion publique consistent en des changements délibérés apportés aux structures et aux processus des organes du secteur public, dans le but de les faire (en un certain sens) mieux fonctionner* » (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 8). Fondamentalement, *la gestion publique* a trait à la « tuyauterie fonctionnelle » du secteur public, c'est-à-dire à la manière dont l'argent est utilisé, la manière dont les personnes sont motivées et dont les organisations sont structurées.

Par contre, les paramètres de la gouvernance sont moins évidents. ...« Les travaux de recherche empirique font un lien entre les institutions ayant trait à la gouvernance et le développement, mais il n'y a pas encore de consensus sur la manière d'aborder la gouvernance et sa mesure » (« *Global Monitoring Report 2006 : Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance* », 2006, p. 11). L'idée de gouvernance cerne incontestablement une question réelle et pressante, et tous les praticiens ayant une expérience des pays en développement ou des pays post conflit seraient d'accord avec l'idée que les origines du problème que sont la corruption ou les échecs majeurs en matière de services ne se situent pas dans la gestion fonctionnelle du secteurs public. Des questions plus larges d'économie politique, tel l'accaparement de l'appareil d'État par des intérêts bien enracinés, une opacité délibérée du financement des partis politiques et une corruption du secteur judiciaire, sont à la fois les causes et les conséquences des échecs en matière de performance. Ce que recouvre ce concept et, de façon également significative, quels éléments et combien d'éléments de ce concept peuvent être changés, sont des questions dont la réponse est cependant loin d'être évidente.

En l'absence d'un cadre théorique bien accepté pour la gouvernance, tout indicateur composite est dans une large mesure un moyen de communication pour cristalliser les craintes de corruption etc., dans un résumé bref et substantiel. C'est indéniablement une contribution utile pour structurer le dialogue entre les organismes donateurs et les pays en développement, notamment lorsqu'elle s'accompagne d'évaluations qualitatives plus explicites (Doig, McIvor *et al.*, 2006). Cependant, lorsque les craintes sur les notions plus larges de gouvernance sont moins pressantes, lorsque la corruption généralisée et les défaillances massives des livraisons de service sont relativement rares, la valeur des indicateurs est alors plutôt limitée et ce, pour deux raisons.

En premier lieu, les indicateurs ne sont souvent pas suffisamment précis pour que l'on puisse alimenter le débat de manière plus nuancée. Les indicateurs individuels de gouvernance ont tendance à être perçus de manière subjective. Cela peut être problématique, à moins que les données ne soient triangulées avec des indicateurs plus factuels. Les indicateurs composites allient généralement les problèmes inhérents au fait que l'on se repose trop sur des données subjectives, avec les difficultés que pose l'agrégation des indicateurs. Sans un cadre théorique clair, on ne peut pas savoir clairement ce que l'indicateur cherche à mesurer, si ce n'est de façon générale et intuitive (Besançon, 2003).

En second lieu, du fait que l'on fait trop confiance à un indicateur perçu de façon subjective et que l'on recourt à des méthodes compliquées d'agrégation, les indicateurs que l'on obtient ne nous donnent guère de principes directeurs pour l'action. On peut certes dire qu'ils indiquent qu'un secteur institutionnel donné, dans un pays donné, est en « bonne » ou en « mauvaise forme », mais ils n'éclairent guère sur les mesures qu'il faudrait prendre pour améliorer la situation.²⁰

18. L'encadré est tiré de l'annexe 3 du document technique 1 : Comment et pourquoi l'activité des administrations publiques devrait-elle être mesurée dans « Regards sur l'administration » ? OCDE/GOV.

19. Voir Knack et Manning (2000).

20. Voir Knack, Kugler *et al.* (2003) pour une discussion plus détaillée sur ce point.

59. Il est peut-être plus prometteur de limiter le champ vaste et quelque peu informe de la gouvernance à la « gouvernance exécutive ».²¹ Une partie du problème réside dans le fait que les mesures larges de la gouvernance, telle la transparence ou la primauté de la règle de droit, impliquent toutes les composantes de l'État, y compris les institutions électorales et législatives, ainsi que le fonctionnement des institutions judiciaires. On peut déterminer un ensemble de résultats pour la série « Regards sur l'administration », qui correspondent aux mêmes critères apparents que d'autres mesures existantes du « bien-être » (encadré 3), mais concernant les activités de l'exécutif, à l'exclusion spécifiquement des organes législatifs ou judiciaires.
60. La « Mesure des Progrès de l'Australie » donne quelques exemples de mesures possibles de résultats de ce type (Bureau australien des statistiques, 2006). En Nouvelle-Zélande, l'accent mis sur les « objectifs de développement des services de l'État » est plus restrictif et donc, plus proche du concept de « résultats de la gouvernance de l'exécutif » (voir encadré 9).

21. Il existe quelques articles sur ce terme. Voir Goetz (2001).

Encadré 9. Objectifs de développement pour les services de l'État en Nouvelle Zélande

En mars 2005, le gouvernement de Nouvelle-Zélande a fixé un ensemble ambitieux d'objectifs de développement pour les Services de l'État. Le rapport sur les progrès de 2006 note que les idées qui sous-tendent ces objectifs ne sont pas nouvelles, mais en les rendant compréhensibles et visibles, tout en fixant des jalons de progression, à commencer par 2007 et 2010, cela a permis d'établir un agenda clair pour l'amélioration des services de l'État (Commission des services de l'État, 2006), bien que la difficulté pour obtenir des données fiables à l'appui demeure.

Objectif de développement	Indicateur
Être un employeur de choix	
Faire en sorte que les services de l'État soient un employeur de choix attrayant pour les personnes à fort potentiel et très motivées pour le service public	1 Réputation : analyse des services de l'État comme un lieu de travail souhaitable 2 Engagement : niveaux d'engagement du personnel dans les services de l'État
Excellence des fonctionnaires	
Développer une forte culture d'apprentissage constant dans la poursuite de l'excellence	<i>Personnel :</i> 1 L'analyse des fonctionnaires quant à l'effectivité des plans de développement, des processus et des opportunités <i>Haut responsable/service administratif :</i> 2 La mesure dans laquelle les administrations spécifient les compétences qu'elles exigent de leur personnel pour satisfaire les besoins actuels et futurs en matière d'organisation <i>Secteur :</i> 3 La mesure dans laquelle on a recours sur l'ensemble du secteur public à un cadre d'apprentissage et de développement destiné à améliorer la performance des administrations
Services de l'État en réseaux	
Recours à la technologie pour transformer la fourniture de services aux Néo-Zélandais	1 Regroupement des services/transactions qui ont recours à la technologie pour permettre à une personne, depuis le même endroit et au même moment, d'accéder à de multiples programmes 2 Synchronisation des canaux de transactions des administrations publiques – au sein d'une même administration ou dans l'ensemble des administrations 3 La mesure dans laquelle la technologie permet à un utilisateur de ne donner le même renseignement qu'une fois à l'ensemble des administrations publiques
Coordination des administrations publiques	
Faire en sorte que le produit total de l'ensemble de l'administration soit supérieur à la somme des produits de chacune des administrations	1 La mesure dans laquelle les fonctionnaires, par leur comportement, favorisent la coordination des efforts en vue d'obtenir des résultats 2 La mesure dans laquelle les systèmes favorisent la stratégie, la mise en place et le travail commun du personnel chargé de fournir les services
Des services de l'État accessibles	
Améliorer l'accès, la réactivité et l'effectivité des services de l'État, et améliorer l'expérience par les Néo-Zélandais des services de l'État	<i>Des services de l'État accessibles :</i> 1 Utilisation des services par des groupes cible <i>Des services de l'État réactifs :</i> 2 Orientation appropriée des usagers vers les services compétents <i>Des services de l'État effectifs :</i> 3 L'expérience et les attentes des utilisateurs donnent des renseignements pour la mise en place et l'amélioration des services
Des services de l'État dignes de confiance	
Renforcer la confiance dans les services de l'État et conforter l'esprit de service	1 Des fonctionnaires dignes de confiance 2 La mesure dans laquelle les Néo-Zélandais ont confiance dans l'intégrité des fonctionnaires lorsque ceux-ci fournissent des services

Source : Commission des services de l'État (2006, pp. 14-15).

61. Pour les besoins de « Regards sur l'administration », on peut ranger les « résultats de la gouvernance exécutive » en trois catégories : la confiance du public, l'équité et la stabilité budgétaire/économique (voir encadré 10). La confiance du public peut englober les questions relatives à la confiance dans l'administration publique et les craintes associées concernant le caractère prédictible et acceptables des mesures des pouvoirs publics. On peut classer dans l'équité la mesure de la répartition des services et des avantages entre diverses populations. On peut ranger dans la stabilité budgétaire et économique l'historique des administrations publiques dans ces domaines. La présente étude avance quelques réflexions initiales sur la mise en place de mesures comparatives de la confiance dans l'administration publique. Les mesures d'équité et de stabilité économique et budgétaire seront développées ultérieurement.

Encadre 10. Choix des mesures des résultats de la gouvernance exécutive

La documentation sur les résultats qui peuvent être clairement attribués à la partie exécutive du gouvernement ("gouvernance exécutive") contrairement aux autres contributeurs à la gouvernance (comme les institutions électorales et la législation, la branche juridique et les médias) en suggère trois catégories : équité, stabilité fiscale/économique et la confiance publique

Michalos (2006) dresse les dimensions principales de l'équité dans la diffusion des services, et des résultats sociaux. Ceux-ci figurent parmi les buts clés des gouvernements de l'OCDE et sont liés à une des valeurs traditionnelles du secteur public : l'impartialité. Beaucoup de commentateurs ont associé celle-ci avec la représentation au sein du secteur public sans laquelle l'impartialité n'est pas possible.²²

La stabilité fiscale et économique, c'est-à-dire éviter ou gérer les chocs en assurant l'équité entre les générations figure aussi parmi les buts bien reconnus. La nécessité de fournir un espace fiscal élargi à travers la réduction des déficits budgétaires est un des problèmes souvent reconnus (Schick, 2003 par exemple). Une équité entre les générations est la question la plus discutée en terme de systèmes de pension publique qui apportent des bénéfices mais peuvent avoir les coûts pour les générations futures (OECD, 2005d). La discipline fiscale n'est certainement pas attribuable directement à une politique isolée ou une réforme institutionnelle de l'exécutif. Hallenberg (2004) souligne qu'un certain nombre de pays membres avec des arrangements institutionnels idéals pour la discipline fiscale atteignent des déficits violant le Traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité et de Croissance à cause de la pression politique, des systèmes des partis et d'élections.

Regroupant les deux catégories de la gouvernance exécutive des résultats, la confiance dans le secteur public est une préoccupation clé, étroitement liée à la légitimité du gouvernement et la volonté de payer des impôts (Bird, 2004 et OECD, 2005c).

Les aspects empiriques de la plupart des mesures de confiance sont difficiles à déterminer suite aux problèmes conceptuels de confiance (OECD, 2000). Néanmoins, il paraît de plus en plus probable que la confiance peut être améliorée par une réponse démontrée de la part du service public aux priorités politiques. La réponse aux priorités politiques est aujourd'hui regardée comme un des moyens légitimes d'être responsable devant les citoyens (Dunn, 1997, Hood et Peters, 2004, Self, 1972). Au moment des tests d'opinion publique plus fréquents par l'e-mail, radio et télévision, une réactivité politique plus grande est attendue de toute administration (Rosenthal, 1997). Schick (2005b) suggère que les gouvernements ne peuvent gagner leur légitimité qu'en respectant leur promesse en matière de services fournis.

²² Kaufman (1956) offre une exploration des relations entre l'impartialité et la représentation. Les autres ont aussi discuté les risques et apports d'une représentation active et en général sont d'accord avec Mosher (1968) en faveur d'une représentation passive, c'est-à-dire en croyant que si les règles sont justes et équilibrées, le choix du mérite parviendra automatiquement de manière équilibrée à la représentation..

5.1. Mise en place de mesures comparatives concernant la confiance dans l'administration publique

62. Gagner (d'aucuns diraient « regagner ») la confiance des citoyens est devenu une préoccupation essentielle pour les pouvoirs publics.²³ Babb (2005) estime que la confiance dans l'administration publique fait partie du capital social, avec la participation civique, l'adhésion à des réseaux sociaux et la participation sociale par l'implication dans des groupes et des activités bénévoles.

5.1.1. Les mesures de la confiance peuvent-elles être l'équivalent d'autres mesures du bien-être ?

63. Une mesure de la confiance peut-elle satisfaire aux critères exposés dans l'encadré 2 ? En supposant qu'elle est à peu près conforme aux classifications fonctionnelles de la CFPA, prenons les autres critères les uns après les autres :

64. *La mesure de la confiance est-elle généralement désirée par les citoyens ?* On peut difficilement imaginer que quelqu'un puisse préférer vivre dans un pays doté d'un gouvernement ou d'une fonction publique indigne de confiance, tout comme on ne peut pas imaginer préférer une qualité de l'air particulièrement mauvaise ou une courte espérance de vie. L'amélioration de la confiance dans l'administration publique est certainement l'un des traits communs des discussions portant sur la nécessité de divers types de réforme du secteur public (Pollitt et Bouckaert, 2004). Par conséquent, et au moins pour le grand public, cette amélioration doit être considérée comme un résultat. Cette amélioration est désirable, ce qui fait certainement l'objet d'un consensus technocratique. Van de Walle, Van Roosebroek *et al.* (2005) font remarquer, d'après leur analyse des études sur le sujet, que lorsque la confiance du public dans l'administration publique est élevée, cela stimule la productivité du secteur public. En effet, les citoyens, en raison de la confiance qu'ils ont, sont davantage prêts à se conformer aux règlements et aux procédures, ce qui diminue les coûts de transaction. Les auteurs notent également, d'après les travaux sur le sujet dont ils ont pris connaissance, que la confiance des citoyens peut avoir une influence sur leur acceptation des sacrifices en période de crise, leur obéissance à la loi, leur acceptation des impôts ou du service militaire.

65. *Est-elle affectée de façon importante par l'action de l'administration publique ?* Cela est intuitivement plausible et confirmé au niveau empirique. Chanley, Rudolph *et al.* (2000) montrent qu'aux États-Unis, les analyses négatives de la situation économique, les scandales ayant trait au Congrès et l'inquiétude de plus en plus grande du public face aux crimes et délits, entraînent une baisse de confiance dans l'administration publique. Cependant, le lien est pour le moins peu évident. Barnes et Gill (2000) et Bok (1997), par exemple, ont constaté que parfois, la confiance diminuait alors que la performance de l'administration s'améliorait. Cette confiance est sans doute nettement conditionnée par les actions et les produits du secteur public. Breeman (2003), par exemple, a constaté qu'en matière d'agriculture, la confiance était en partie fonction de l'action des pouvoirs publics.

66. *Ne peut-on pas l'attribuer facilement aux produits d'un seul secteur ?* Elle est probablement fortement influencée par les structures et les systèmes transversaux de l'administration publique. Yackee et Lowery (2005), par exemple, dans le cas de la bureaucratie fédérale des États-Unis, montrent que les scandales ou les échecs de l'administration ont des conséquences sur l'opinion que le public a de l'ensemble de l'administration, et pas seulement de l'administration en cause (elles pâtissent toutes du même opprobre). Killerby (2005) indique, d'après les données de l'enquête mondiale sur les valeurs (World Values Survey), que la confiance dans la bureaucratie

23. Voir : <http://www.oecdobserver.org/news/categoryfront.php/id/1269/Spotlight: Trust in government.html>

n'est pas liée à la confiance sociale ou à la satisfaction de vie, ce qui donne moins de poids à l'argument selon lequel le public passe ses ressentiments sur l'administration.²⁴

5.1.2. De telles mesures auraient-elles un effet réel ?

67. Si l'on pouvait la clarifier, la notion de confiance dans l'administration en tant que résultat institutionnel pourrait avoir un effet réel. Selon les tenants de réformes institutionnelles spécifiques, il y a une chaîne de causalités incontestable :

- D'après les travaux de l'OCDE sur l'éthique et les conflits d'intérêts, la confiance est renforcée par l'intégrité réelle, du moins perçue comme telle, des prises de décisions des pouvoirs publics (OCDE, 2000, 2003, 2005a). D'autres auteurs avancent que l'amélioration des services est un facteur essentiel de l'amélioration de la confiance (Cowell, Downe *et al.*, 2006, Heintzman et Marson, 2005, Humphreys, 2003, Kampen, Van de Walle *et al.*, 2003, Van Ryzin, Muzzio *et al.*, 2004), mais cette affirmation est contestée, sur des bases empiriques comme théoriques, par Bouckaert et Walle (2003), et par Zouridis (2003).
- Heintzman et Marson (2005) suggèrent aussi que la satisfaction des citoyens a un rapport avec la satisfaction qu'ont les fonctionnaires de leur travail.
- Selon l'OCDE (2001), une plus grande participation du public est un facteur essentiel de l'amélioration de la confiance.

68. D'autres auteurs avancent le contraire. Suleiman (2005) conclut une étude comparative internationale en observant que plus de deux décennies de réformes incessantes de l'État n'ont entraîné aucun changement (sinon pour le pire) dans la participation électorale, la confiance dans les hommes politiques, et le respect des institutions publiques. Cela pose la question de savoir si le déclin dans la mesure de la confiance est lié aux réformes ou s'il se produit indépendamment de celles-ci. D'autres affirment (Nevitte: 2006) qu'une diminution de la confiance est une manifestation naturelle d'une démocratie vigoureuse, avec une participation plus grande dans des activités politiques plus informelles.

69. D'autres encore estiment qu'en l'absence de meilleures mesures des prestations de service et de la performance, la question n'est pas d'actualité (Yang et Holzer, 2006).

5.1.3. Les mesures de la confiance risqueraient-elles d'introduire la manipulation ?

70. Il semble que l'on puisse procéder à un choix sélectif au niveau méthodologique pour la mesure de la confiance. En effet, c'est un concept très élastique, dont la mesure revêt deux dimensions. En premier lieu, il y a le problème de savoir *comment le citoyen interprète la question*. Celui-ci indique-t-il qu'*il a été satisfait*, a posteriori, d'un ou plusieurs services, ou qu'il est *confiant* dans le fait que les actions *futures* de l'administration seront correctes ? En second lieu, une série de questions très importantes se pose concernant *l'unité d'analyse* – le citoyen fait-il référence à un service ou une entité particuliers, ou bien à un domaine institutionnel plus vaste (tels, par exemple, la fonction publique ou le parlement), ou encore à une notion abstraite de l'administration publique dans son ensemble ?

71. Sur le premier aspect, Van de Walle *et al.* (2005) indiquent, d'après leur analyse des données d'enquête, que la confiance et la satisfaction sont souvent liées, mais loin d'être identiques. En

24 Christensen et Lægheid (2003) estiment que les attitudes dues au cynisme politique ont globalement l'effet le plus net sur la fluctuation de la confiance du public dans l'administration publique.

effet, les évaluations globalement négatives de l'administration vont souvent de pair avec des évaluations très positives de services précis.

72. Sur le second aspect concernant l'unité d'analyse, l'enquête sur les valeurs mondiales distingue entre la presse, le parlement, les syndicats, les administrations publiques, les grandes sociétés, la fonction publique, l'Union Européenne, l'OTAN, le système judiciaire, les églises, la sécurité sociale, les Nations Unies, les forces armées, le système de santé, la police, le système éducatif et les partis politiques. Néanmoins, d'après les résultats de l'enquête, les différents groupes dans les différents pays où l'enquête s'est déroulée ont des analyses très différentes de ces institutions. Cela peut très bien vouloir dire que ces groupes ont des expériences différentes de ces institutions, mais cela peut aussi résulter d'une incertitude quant à ce que représente chacune de ces institutions. Van de Walle (2005) note également qu'il peut coexister des attitudes de défiance vis-à-vis de la fonction publique, et des évaluations très positives de certains services, tels les pompiers, l'administration municipale ou la poste. Selon les auteurs, cela donne à penser que si l'expérience concrète avec un service est l'élément dominant dans une enquête sur la satisfaction du client, lorsque l'on demande aux citoyens leur opinion générale sur l'administration publique, ils feront plus probablement référence à l'image globale qu'ils ont de l'administration ou à une image stéréotypée de la bureaucratie. On peut aussi avancer qu'une certaine image romantique entoure des services auxquels les citoyens ont rarement recours. Cela peut être la raison pour laquelle certains types de services bénéficient toujours de scores plus élevés que d'autres. Les pompiers bénéficient presque systématiquement d'une évaluation bien plus positive que d'autres services, telle la refaction des routes.
73. Pour interpréter les résultats de l'enquête mondiale sur les valeurs concernant la confiance, Van de Walle *et al.* (2005) prennent la fonction publique comme étant l'unité institutionnelle principale, ce qui est une démarche raisonnable. Aux États-Unis, les études sur les élections nationales se servent de diverses mesures de la confiance, mais le terme « gouvernement » dans ce pays est peut-être interprété dans un sens plus large (couvrant les trois branches, exécutive, législative et judiciaire) et plus politique (englobant les élus) que dans d'autres pays.
74. Les ambiguïtés des modalités de la mesure de la confiance semblent avoir provoqué une certaine latitude d'interprétation qui pourrait confiner à la manipulation : à des moments clefs de la vie politique, on met en exergue des baisses apparentes de la confiance. On entend souvent dire, notamment, que la confiance dans l'administration (qui peut être interprétée comme étant la confiance dans la fonction publique) est en baisse et qu'il incombe aux réformateurs ou aux nouveaux gouvernements de corriger cela par un programme de réformes radicales (Nye, Zelikow *et al.*, 1997, Perry et Webster, 1999). « Le mouvement de réforme globale est un symptôme de la baisse de la confiance du public dans les institutions et les performances du secteur public, et une réaction à cette baisse » (Kettl, 2000, p. 57). Cela fait plus de 30 ans que l'on entend cette antienne (Crozier, Huntington *et al.*, 1975). D'autres font remarquer que la mesure de la confiance est influencée à court terme par les crises du jour et les commentaires des médias (Barnes et Gill, 2000).
75. Selon Bouckaert, Lægreid *et al.* (2005, p. 460), la baisse de la confiance a servi à légitimer la réforme du secteur public. Suleiman (2005) fait le même genre d'observation, mais de manière plus vive : selon l'auteur, il s'agit d'une manière cynique de procéder des hommes politiques, qui veulent détourner l'attention sur leur propre incapacité à éviter l'inflation, les déficits et l'instabilité économique. Garrett, Thurber *et al.* (2006) expriment le même genre de réserves à propos des États-Unis.
76. De fait, les données de l'enquête mondiale sur les valeurs ne font pas apparaître d'évolution claire dans le temps (Van de Walle *et al.*, 2005, annexe technique).

77. Il y a aussi des études de cas nationaux qui suggèrent des tendances variées :

- Aux États-Unis, les études sur les élections nationales montrent effectivement une baisse de la confiance depuis la fin des années 50 avec, toutefois, une nette hausse depuis 1994.
- Dans la plupart des pays européens, on peut retracer les tendances à l'aide des données d'enquête de l'Eurobaromètre. Depuis 1997, ces données ont inclus plusieurs fois la confiance dans la fonction publique, dont la dernière fois au printemps 2002. Sur l'ensemble des pays de l'Europe des 15 compris dans les enquêtes Eurobaromètre de 1997 et 2002, trois pays seulement ont enregistré une baisse de la confiance (Van de Walle *et al.*, 2005, annexe technique).

5.2. Mise en place de mesures comparatives de l'équité

78. Dans l'année qui vient, il est envisagé de mettre en place des mesures comparatives de l'équité. Il est raisonnable de penser que ces mesures porteront sur la répartition de services essentiels entre catégories socioéconomiques ou autres. Michalos (2006) donne un résumé utile des possibilités qui s'offrent à ce sujet.

5.3. Mise en place de mesures comparatives de la stabilité économique et budgétaire

79. On envisage aussi, ultérieurement, la mise en place de mesures de résultat concernant la stabilité économique et budgétaire. Ces mesures pourraient raisonnablement traiter de questions tels les déficits budgétaires (qui sont un facteur d'instabilité économique et budgétaire) et autres résultats relevant du budget. Des travaux importants ont déjà été menés concernant la relation entre ces résultats et les dispositifs institutionnels de l'administration publique. Savage (2005) note que l'OCDE et d'autres administrations se sont efforcés de contenir les déficits budgétaires importants et la dette par des réformes institutionnelles comportant des processus plus centralisés, allant du bas vers le haut et qui font majoritairement porter les efforts sur la période initiale, afin de diminuer l'influence des groupes de pression et des bénéficiaires potentiels des ressources budgétaires.²⁵ Des études approfondies ont été faites de la contribution des dispositifs institutionnels à la discipline budgétaire.²⁶ Hallerberg (2004) classe les principaux facteurs institutionnels de ces résultats budgétaires en trois catégories principales :

- La « gouvernance déléguée », qui suppose une centralisation des processus budgétaires, avec des ministères des finances forts ayant la capacité de formuler les budgets, de surveiller le comportement des ministères et de faire appliquer les règles par les ministères dépensiers.

25. « Les principes directeurs fixés au début du processus d'élaboration du budget constituent un cadre pour les décisions plus détaillées prises pendant le reste du processus. Les gouvernements limitent les dépenses par la fixation d'objectifs intangibles et de plafonds. Ils calculent les coûts inflationnistes à long terme et les coûts des programmes au niveau des budgets de base. Ils améliorent l'évaluation des programmes et les systèmes de gestion financière. Ils créent de nouvelles commissions législatives auxquelles ils confient le suivi du budget. Ils mettent en place des organes d'appui pour imposer une surveillance renforcée du processus budgétaire. Ils appliquent les résolutions budgétaires et les dispositifs de réconciliation pour contrôler les droits des bénéficiaires des prestations publiques. Ils renforcent les pouvoirs des ministres des finances en encadrant les demandes de dépense » (Savage, 2005, p. 1).

26. L'étude de Campos et Pradhan (1996) est l'une des premières sur ce sujet. Plus récemment, il y a eu une quantité importante de travaux sur des données empiriques. Voir notamment de Hann, Moessen *et al.* (1999); Hallerberg, Strauch *et al.* (2001a), Hallerberg, Strauch *et al.* (2001b), Poterba et Hagen (1999), von Hagen (1992), von Hagen et Harden (1995), Wanna, Jensen *et al.* (2003), notamment pour ce qui concerne les pays de l'Union Européenne.

- La « gouvernance par engagement » s'applique à des situations où les « contrats de budget » fixent une série d'objectifs de dépenses, de déficits et autres, qui exigent des engagements de la part des acteurs.
- La « gouvernance autonome » se réfère aux situations où les ministères des finances ne sont pas en mesure de contrôler les exigences des ministères dépeniers et des organes législatifs en matière de répartition du financement de projets.

6. La valeur des données comparables au niveau international sur les « résultats de la gouvernance exécutive »

80. Les données de gestion publique comparables au niveau international peuvent aider les gouvernements et autres analystes de plusieurs manières :

- *Pour les pays à titre individuel*, ces données peuvent permettre des évaluations comparatives solides entre pays. Elles utilisent des unités d'analyse communes, permettent un dialogue structuré entre praticiens et évitent d'avoir recours aux meilleures pratiques qui sont une méthode simpliste.
- La comparabilité des données peut alimenter le *processus d'apprentissage dans l'ensemble de la zone OCDE* concernant les points suivants :
 - l'efficacité sectorielle et les mesures plus larges d'efficacité institutionnelle, qui donnent un aperçu des résultats de différents services en fonction de dispositifs institutionnels et managériaux différents
 - les relations de cause à effet (quels changements dans les processus du secteur public entraînent quels changements dans les produits ?)
 - la gestion de l'évolution des ressources (détermination des contraintes de capacité d'absorption suite à des augmentations importantes des dépenses sectorielles, et vice-versa).

81. La mise en place et la gestion d'une base de données relative aux mesures de résultats dans les principaux secteurs doivent contribuer à de nombreux aspects de ce programme et notamment à l'évaluation comparative de chaque pays. Au niveau de l'OCDE dans son ensemble, cette base pourrait aider à l'élaboration de mesures de l'efficacité des institutions et, par un suivi de l'évolution dans le temps, elle pourrait contribuer à faire apparaître les relations de cause à effet.

6.1. Évaluation comparative et dialogue structuré entre praticiens

82. L'évaluation comparative est un cadre structuré de débats entre praticiens, administrations ou gouvernements sur les différences et le pourquoi de ces différences. L'évaluation comparative a pour but de poser des problèmes qui feront l'objet d'une analyse ultérieure et de susciter des examens plus approfondis. Elle peut servir à la comparaison des intrants, des processus, des produits ou des résultats.

83. Les lignes d'action à l'échelle nationale ou des administrations sont souvent définies en termes plutôt larges. L'élaboration de données comparatives sur ce que les administrations mesurent comme étant des résultats doit permettre d'étudier plus concrètement les problèmes.

6.2. *Élaboration de mesures de l'effectivité institutionnelle*

84. Si l'efficacité ou la productivité se mesure au niveau du rapport entre les intrants et les produits, l'effectivité institutionnelle examine les relations entre les structures et les processus du secteur public d'une part, et les résultats de la gouvernance exécutive, d'autre part. Ainsi, par exemple, la définition large du terme « administration » proposée pour la série des publications « Regards sur l'administration » pourrait, à terme, donner des éclairages sur les résultats de différents dispositifs de suivi de l'évolution des mesures de la confiance du public.

6.3. *Suivi du changement par les comparaisons dans le temps*

85. Des mesures comparatives solides des résultats contribueraient, pour l'ensemble des pays de la zone OCDE, à tirer des enseignements quant aux problèmes complexes d'attribution qui se posent au niveau de l'amélioration des produits et des résultats du secteur public. Étant donné que l'on ne peut généralement pas modifier à titre expérimental la structure des administrations ou des programmes pour évaluer les impacts, la difficulté est de savoir comment déterminer la contribution éventuelle des programmes et des processus du secteur public à la production et, s'il y a contribution, quelle proportion elle représente et, de la même manière, quels sont les produits qui contribuent de façon significative à quels résultats. Les données de production en termes de séries temporelles doivent permettre une meilleure compréhension des associations entre l'évolution de la production et l'évolution des résultats.

6.4. *Comment la série « Regards sur l'administration » peut-elle contribuer ?*

86. Si l'on pouvait mettre au point un ensemble plus précis de mesures des résultats de la gouvernance, les résultats de l'évaluation comparative entre pays et sur la durée seraient certainement d'un très grand intérêt pour les pays de la zone OCDE et pour les analystes.
87. Les principales données sur la confiance du public dont on dispose actuellement et qui permettent une certaine comparaison au niveau international sont les suivantes :
- Enquête mondiale sur les valeurs (World Values Study - WVS). Cette enquête a connu quatre séries depuis 1981 : 1981, 1990, 1995-1997 et 1999-2000. Tous les pays de la zone OCDE ont participé à au moins une série.
 - L'Eurobaromètre est élaboré à partir de réponses à des enquêtes sur la confiance en la fonction publique. La confiance est un sujet qui a été inclus plusieurs fois dans l'enquête depuis 1997, et le plus récemment au printemps 2002.²⁷
 - Bon nombre de données sous-jacentes utilisées pour les « Indicateurs de gouvernance mondiale » de la Banque mondiale peuvent être interprétées comme des mesures de la confiance publique et économique dans le gouvernement.
(voir : <http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/notes.html#kk>).
 - La base de données « *Doing Business* » de la Banque mondiale (voir : www.doingbusiness.org) offre un large éventail de données concernant le coût en matière de régulation dans le domaine économique et peut offrir un aperçu de la confiance économique vis-à-vis du gouvernement.

27 Voir Eurostat (2006)

88. Il existe toutefois de nombreuses incertitudes conceptuelles quant à la question posée dans ces enquêtes. S'agissant de la confiance, il faudrait que les questions soient formulées de telle manière qu'elles fassent la distinction entre l'opinion du public sur l'action de l'administration et l'opinion de ce même public sur la qualité de l'administration. En effet, c'est cette dernière qui présente un intérêt au niveau institutionnel, mais alors, il faudrait que cela s'accompagne d'unités d'analyse comparables (niveau de l'administration, etc.) et d'une plus nette distinction entre la satisfaction du public en référence à l'expérience passée, et la confiance dans la qualité des services à l'avenir.
89. Dans l'idéal, il serait utile de mener une action de l'ampleur du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE. Cela n'est peut-être pas tout à fait impossible : on peut penser que les institutions qui effectuent déjà des enquêtes sur ce sujet seront prêtes à parler d'une collaboration possible à un projet plus vaste.
90. Dans la mesure où les réponses à l'enquête permettraient d'obtenir un ensemble de données cohérentes, cela permettrait aussi d'évoluer vers l'évaluation de l'effectivité institutionnelle en se penchant sur la question de savoir quelles sont celles des réformes de structure et de procédé qui entraînent réellement des changements concrets de certains aspects particuliers de la confiance.

7. Résumé des principales propositions

7.1. Choix et utilisation des indicateurs de bien-être

92. Les critères selon lesquels les administrations semblent de fait choisir les indicateurs de bien-être répondent aux caractéristiques suivantes :

1. ces indicateurs sont en général voulus par les citoyens
 2. ils correspondent grosso modo aux domaines fonctionnels définis dans la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)
 3. ils sont probablement nettement influencés par l'action des administrations publiques
 4. ils ne sont pas facilement applicables à la production d'un secteur précis (mais ces indicateurs peuvent relever, et relèvent souvent, des activités des administrations publiques en général)
 5. ils supposent des mesures qui peuvent être effectuées à un coût raisonnable.
91. L'administration peut utiliser les mesures de résultat de trois façons principales :
1. en tant que contribution aux décisions de planification
 2. en tant que contribution aux décisions en matière d'obligation de rendre compte et de contrôle :
 - en ce qu'elles constituent une base de discussion des résultats obtenus
 - en ce qu'elles constituent une base de discussion de la qualité des produits de l'administration
 3. en tant que cadre ou perspective dans lesquels s'inscriront les décisions futures :
 - car elles permettent de recentrer l'action des pouvoirs publics ;
 - en stimulant le débat public et politique ;

- en établissant un échéancier commun entre administrations publiques lorsque divers secteurs et diverses administrations publiques sont concernées ;
- pour susciter des efforts renouvelés en faisant appel à l'idée d'un bien commun.

7.2. Les risques liés à l'utilisation des mesures de résultat

92. De prime abord, l'utilisation par les administrations publiques des mesures de résultat comporte deux risques. En premier lieu, d'après les études sur le sujet, les responsables politiques, administratifs et les praticiens ne peuvent consacrer que peu de temps à l'examen de mesures qui, bien qu'importantes, ne peuvent représenter que l'une des contributions aux décisions en matière de planification ou de responsabilisation et de contrôle. En second lieu, il y a le risque toujours présent de manipulation.

7.3. La contribution potentielle de la série « Regards sur l'administration »

93. Les mesures de résultat correspondent grosso modo aux domaines fonctionnels définis dans la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). En matière de gouvernance, les mesures de « bien-être » sont moins utilisées. Cela s'explique probablement par deux raisons : le domaine de la gouvernance est mal défini dans son intégralité et il est difficile d'en déterminer précisément l'intérêt pour les administrations publiques. On peut déterminer un ensemble de mesures de résultats de la « gouvernance exécutive » qui seraient utiles pour la série « Regards sur l'administration ». Ces mesures correspondraient aux mêmes critères apparents que d'autres mesures existantes du « bien-être », mais elles seraient appliquées aux activités de l'exécutif, à exclusion spécifiquement des organes législatifs ou judiciaires.
94. Pour les besoins de « Regards sur l'administration », on peut ranger les « résultats de la gouvernance exécutive » en trois grandes catégories : la confiance du public, l'équité et la stabilité budgétaire/économique. On peut ranger dans la confiance du public, les questions relatives à la confiance dans l'administration publique et les craintes qui y sont associées concernant le caractère prévisible et acceptable des mesures des pouvoirs publics, ou des mesures de la perception publique en matière de politique ou de services gouvernementaux. On peut classer dans l'équité la mesure de la répartition des services et des avantages entre diverses catégories de population. On peut ranger dans la stabilité budgétaire et économique l'historique des administrations publiques dans ces domaines.
95. S'agissant de la confiance, il existe toutefois de nombreuses incertitudes conceptuelles quant à la question posée dans ces enquêtes. Il faudrait que les questions soient formulées de telle manière qu'elles fassent la distinction entre l'opinion du public sur l'action de l'administration et l'opinion de ce même public sur la qualité de l'administration. Il faudrait aussi distinguer entre la satisfaction du public en référence à l'expérience passée, et la confiance dans la qualité des services à l'avenir. Dans l'idéal, et si nous pouvions être certain que « la confiance dans l'administration publique » était un diagnostic utile, alors il serait bon de mener une action de l'ampleur du Programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE (PISA). Cela n'est peut-être pas tout à fait impossible : on peut penser que les institutions qui effectuent déjà des enquêtes sur ce sujet seront prêtes à parler d'une collaboration possible à un projet plus vaste.
98. Si l'on peut élaborer des mesures solides de résultats comparables au niveau international, cela peut aider les gouvernements et autres analystes de plusieurs manières :

- *Pour les pays à titre individuel*, ces données peuvent permettre des évaluations comparatives solides entre pays. Elles utilisent des unités d'analyse communes, permettent un dialogue structuré entre praticiens et évitent d'avoir recours aux meilleures pratiques qui sont une méthode simpliste.
- La comparabilité des données peut alimenter le *processus d'apprentissage dans l'ensemble de la zone OCDE* concernant les points suivants :
 - l'efficacité sectorielle et les mesures plus larges d'efficacité institutionnelle, qui donnent un aperçu des résultats de différents services en fonction de dispositifs institutionnels et managériaux différents
 - les relations de cause à effet (quels changements dans les processus du secteur public entraînent quels changements dans les produits ?)
 - la gestion de l'évolution des ressources (détermination des contraintes de capacité d'absorption suite à des augmentations importantes des dépenses sectorielles, et vice-versa).

ANNEXE
MESURES DE BIEN-ETRE QUI SONT PRISES EN COMPTE DANS AU MOINS DEUX
« SUITES NATIONALES »²⁸

INDICATEURS	AUSTRALIE	CANADA	FINLANDE	NOUVELLE ZELANDE	SUISSE	ROYAUME-UNI	EUROSTAT
1. Santé	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.1. Espérance de vie à la naissance/ Espérance de vie corrigée de la santé	✓	✓	.	✓	✓	✓	✓
1.1.1. Incidence de tous les cancers/du cancer de la peau	✓	.	✓	.	.	.	✓
1.1.3. Taux de mortalité infantile	✓	✓
1.3. Obésité	.	.	✓	✓	.	✓	✓
1.4. Dépenses de prévention et de promotion de la santé	✓	.	✓
2. Enseignement et formation	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.1. Dépenses publiques consacrées à l'enseignement en % du PIB	✓	.	✓
2.2. Niveaux d'éducation	.	✓	✓	.	.	✓	.
2.4. Niveau d'éducation de la population adulte	.	✓	.	✓	.	.	.
2.5. Adulte maîtrisant la lecture	.	✓	.	✓	.	.	.
3. Emploi	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.1. Taux de chômage	✓	.	✓	✓	✓	.	.
3.2. Taux d'emploi	.	✓	.	✓	.	✓	✓
4. Revenu national	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4.1. Revenu net réel disponible par habitant	✓	.	.	✓	.	.	.
4.1.1. PIB réel par habitant	✓	✓	.	.	✓	.	.
4.2. Investissements en % du PIB, par secteur institutionnel	✓	✓	✓
4.3. Taux d'inflation	.	.	✓	.	.	.	✓
5. Inégalités financières	✓	.	✓	✓	✓	✓	✓
5.1. Inégalité de la répartition des revenus	✓	.	✓
6. Logement	✓	✓	.	✓	✓	✓	✓
7. Productivité	✓	✓	✓	.	✓	✓	✓
7.1. Productivité de la main-d'oeuvre	✓	.	.	.	✓	.	✓
7.2. Dépenses de R-D	✓	.	✓	.	✓	.	✓
8. Environnement naturel	✓	.	✓	.	✓	✓	✓
8.1. Évolution du nombre des espèces menacées	✓	✓
8.2. Stocks halieutiques	✓	.	✓	.	.	✓	.
8.3. Ressources sylvicoles	.	.	✓	.	✓	.	.
8.4. Biodiversité	✓	✓	.

28. Tableau confectionné d'après Ayhan Uysal, OCDE, Direction des statistiques.

INDICATEURS	AUSTRALIE	CANADA	FINLANDE	NOUVELLE ZELANDE	SUISSE	ROYAUME-UNI	EUROSTAT
9. Environnement humain	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9.1. Qualité de l'air	.	✓	✓	✓	.	.	.
9.2. Émissions d'éléments de pollution de l'air	✓	✓
10. Atteintes à l'environnement transnational	✓	✓	✓	.	✓	✓	✓
10.1. Émissions nettes de gaz à effet de serre	✓	.	✓	.	✓	✓	.
10.2. Épaisseur de la couche d'ozone	.	.	✓	.	✓	.	.
10.3. Températures moyennes	.	.	✓	.	✓	.	.
11. Communauté familiale et cohésion sociale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	.
11.1. Suicides et taux de mortalité due aux drogues	✓	.	✓	✓	✓	.	✓
12. Délits et crimes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	.
12.1. Crimes, dont ceux dus à la drogue	.	.	✓	.	✓	.	.
12.2. Tués et blessés en raison d'accidents de la route	.	.	.	✓	✓	✓	✓
13. Gouvernance, démocratie et citoyenneté	✓	✓	✓	✓	.	.	✓
13.1. Participation électorale et bulletins nuls	✓	.	.	✓	.	.	.
13.2. Nombre de femmes siégeant au parlement fédéral	✓	.	.	✓	✓	.	.
14. Culture	.	.	✓	✓	✓	.	.
14.1. Participation à des manifestations culturelles	.	.	.	✓	✓	.	.
15. Transports	.	.	✓	.	✓	✓	✓
15.1. Répartition par mode des transports de passagers	✓	.	✓
15.2. Répartition par mode des transports de marchandises	✓	.	✓
15.3. Nombre de kilomètres de routes	.	.	✓	.	✓	.	.
16. Engagement à l'international	.	✓	✓	.	✓	✓	✓
16.1. Aide publique au développement	.	✓	✓	.	✓	.	.
17. Énergie	.	.	✓	.	✓	✓	✓

Sources :

Australie : Bureau australien des statistiques, Mesures du progrès de l'Australie, 2006 ;

Canada : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Performance du Canada, 2005 ;

EUROSTAT : Commission européenne, Indicateurs de développement durable pour le suivi de la stratégie de l'UE concernant le développement durable – commission économique et statistique (2005) 161 final ;

Finlande : Indicateurs finlandais de développement durable, 2003, Commission nationale finlandaise sur le développement durable, ministère finlandais de l'Environnement ;

Nouvelle-Zélande : Statistics New Zealand, rapport social 2005

Suisse : Suivi du développement durable, système MONET, rapport final, méthodes et résultats, Office fédéral suisse de la statistique, 2004

Royaume-Uni : Stratégie du gouvernement du Royaume-Uni en matière de développement durable, 2005.

BIBLIOGRAPHIE

- Algemene Rekenkamer (2006), « Performance Audit Manual ». La Haye, Division des affaires européennes et de la vérification des comptes publics, Cour des comptes des Pays-Bas.
- Andersen, Kim Viborg (2004), « E-Government and Public Sector Process Rebuilding ». New York, Kluwer.
- Artley, Will, D.J. Ellison et Bill Kennedy (2001), « The Performance-Based Management Handbook – Volume 1: Establishing and Maintaining a Performance-Based Management Program ». Washington D.C., Training Resources and Data Exchange (Performance-Based Management Special Interest Group).
- Australian Bureau of Statistics (2006), « Measuring Australia's Progress » ([http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/47132EE72AC3581DCA25717F0004ACE8/\\$File/13700_2006.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/47132EE72AC3581DCA25717F0004ACE8/$File/13700_2006.pdf)). Canberra, Australian Bureau of Statistics.
- Babb, Penny (2005), « Measurement of Social Capital in the UK », in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 532-5.
- Barnes, Cheryl et Derek Gill (2000), « Declining Government Performance? Why Citizens Don't Trust Government » (http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/working_paper_9.pdf). Wellington, State Services Commission.
- Bellefeuille-Prégent, Louise et Tim Wilson (2005), « Societal Indicators and Government-Wide Reporting in the Government of Canada » in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 306-18.
- Besançon, Marie (2003), « Good Governance Rankings: The Art of Measurement ». World Peace Foundation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- Bevan, Gwyn et Christopher Hood (2005), « What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System ». The Public Services Programme. Londres, Economic and Social Research Council.
- Bird, Richard M. 2004. "Administrative Dimensions of Tax Reform". *Asia-Pacific Tax Bulletin* (mars 2004). 134-50.
- Boarini, R., A. Johansson et M. Mira d'Ercole (2006), « Alternative Measures of Well-Being », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n°33*. Paris, OCDE.
- Bok, D. (1997), « Measuring the Performance of Government » in S. Nye, P. D. Zelikow et D. C. King (dir. publ.) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press, pp. 55-76.

- Bouckaert, G., P. Lægreid et S. Van de Walle (2005), « Trust, Quality Measurement Models, and Value Chain Monitoring: Symposium Introduction ». *Public Performance and Management Review*. Vol. 28 n° 4, pp. 460-4.
- Bouckaert, G. et S. Van de Walle (2003), « Quality of Public Service Delivery and Trust in Government » in A. Salminen (dir. publ.) *Governing Networks: AGPE Yearbook*. Amsterdam, Pays-Bas, IOS Press.
- Boyle, Richard (2005), « Civil Service Performance Indicators ». Dublin, Institute of Public Administration.
- Boyne, George et Jennifer Law (2004), « Designing Performance Measurements to Be Drawn on in the Second Generation of Local Public Service Agreements (Local PSAs) » (www.idea-knowledge.gov.uk/idk/aio/384232). Office of the Deputy Prime Minister. Londres.
- Breeman, Gerard (2003), « Explaining Failures of Regaining Public Trust: The Case of Agricultural Policy-Formation in the Netherlands (Paper to Be Presented on the EGPA Annual Conference, Oeiras 3-6 September 2003) » (http://soc.kuleuven.be/io/egpa/qual/lisbon/paper_lisbon_breeman.pdf). GEAP. Oeiras, Portugal.
- Burgess, Simon, Carol Propper et Deborah Wilson (2002), « Does Performance Monitoring Work? A Review of the Evidence from the UK Public Sector, Excluding Health Care » (*CMPO Working Paper Series, n° 02/49*). Bristol, Royaume-Uni, The Centre For Market And Public Organisation.
- Campos, Ed et Sanjay Pradhan (1996), « Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes (Policy Research Working Paper No. 1646) ». Washington, D.C., Banque mondiale.
- Chanley, V.A., T.J. Rudolph et W.M. Rahn (2000), « The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis ». *Public Opinion Quarterly*. Vol. 64, n° 3.
- Cheung, Paul (2005), « Millennium Development Goals: Measuring and Monitoring Global Progress », in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp 374-84.
- Christensen, Tom et Per Lægreid (2003), « Trust in Government – the Significance of Modernism, Political Cynicism and Integration (Paper to Be Presented on the EGPA Annual Conference, Oeiras 3-6 September 2003) ». (http://soc.kuleuven.be/io/egpa/qual/lisbon/paper_lisbon_breeman.pdf). GEAP. Oeiras, Portugal.
- Cobb, J. et H. Daly (1989), « For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future ». Boston, Beacon Press.
- Comptroller et Auditor General (2001), « Measuring the Performance of Government Departments ». Londres, National Audit Office.
- Cowell, R., J. Downe, S. Martin et A. Chen (2006), « Making Sense of Service Improvement: An Empirical Analysis of Public Confidence in Local Government (Paper Presented to the 56th Political Studies Association Annual Conference, University of Reading, April 2006) ». Centre for Local and Regional Government Research. Cardiff.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington et Joji Watanuki (1975), « The Crisis of Democracy ». New York, New York University Press.

- Curristine, Teresa (2005), « Performance Information in the Budget Process: Results of OECD 2005 Questionnaire ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Vol. 5, n° 2. Paris, OCDE.
- Davies, H.T.O., S.M. Nutley et P.C. Smith (2000), « What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services ». Bristol, The Policy Press.
- De Biase, Luca (2005), « Agree on Numbers While Discussing Words. Or Is It Just the Opposite? » in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 494-500.
- de Hann, Jakob, Wim Moessen et Bjorn Volkerink (1999), « Budgetary Procedures – Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries », in J. M. Poterba et J. v. Hagen (dir. publ.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, University of Chicago Press. pp. 265-300.
- Doig, Alan, Stephanie McIvor et Robin Theobald (2006), « Numbers, Nuances and Moving Targets: Converging the Use of Corruption Indicators or Descriptors in Assessing State Development ». *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 72, n° 2. pp. 239-52.
- Dunn, Delmer D. (1997), *Politics and Administration at the Top - Lessons from Down Under*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- East, P. (1997), « From Outputs to Outcomes: Opening Address to the Public Service Senior Management Conference », Wellington, Nouvelle-Zélande, 9 octobre.
- Eurostat (2001), « Manuel de la mesure de prix et des volumes dans les comptes nationaux ». Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Eurostat (2005), « Mesure des progrès accomplis sur la voie d'une Europe plus durable » (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-68-05-551/FR/KS-68-05-551-FR.PDF). Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Eurostat. 2006. "Public Opinion". http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. date d'accès: 10 septembre 2006. dernière mise à jour : n/k.
- Garrett, R. Sam, James A. Thurber, A. Lee Fritschler et David H. Rosenbloom (2006), « Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns ». *Public Administration Review*. Vol. 66, n° 2. pp. 228-40.
- Giovannini, E, and Uyshal, A. *Statistics, Knowledge and Policy: What do we know about what people know*, OECD. Presented to the OECD Workshop on Business and Consumer Tendency Surveys, Rome, septembre 2006.
- Goetz, Klaus H (2001), « Executive Governance in Central and Eastern Europe (Special Issue) ». *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, n° 6.
- Gregory, Robert (2004), « Political Life and Intervention Logic: Relearning Old Lessons? » *International Public Management Review*. Vol. 5, n° 2. pp. 1-12.
- Guidance on Outcomes Focused Management – Building Block 3: Intervention Logic (Version 2.1, juillet 2003) (2003), (http://io.ssc.govt.nz/pathfinder/documents/pathfinder-BB3-intervention_logic.pdf). Wellington, The Pathfinder Project.

- Hall, Jon, Chris Carswell, René Jones et David Yencken (2005), « Collaborating with Civil Society: Reflections from Australia », in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 434-52.
- Hallerberg, Mark (2004), « Domestic Budgets in a United Europe ». Ithaca, Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch et Jürgen von Hagen (2001a), « The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States (Rapport rédigé par le ministre danois des Finances) » (http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/fiscal_rules_report.pdf). Institute of European Integration Studies. Bonn.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch et Jürgen von Hagen (2001b), « The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States » (<http://www.minfin.nl>). Rapport rédigé à l'intention du ministre danois des Finances.
- Hatry, H.P. (1999), « Performance Measurement: Getting Results ». Washington D.C., Urban Institute Press.
- Hatry, H.P. (2004), « Public and Private Agencies Need to Manage for Results, Not Just Measure Them » (www.urban.org/url.cfm?ID=900731). Washington D.C., Urban Institute.
- Hatry, Harry P., Elaine Morley, Shelli B. Rossman et Joseph S. Wholey (2003), « How Federal Programs Use Outcome Information: Opportunities for Federal Managers ». Washington D.C., IBM Endowment for the Business of Government and the National Academy of Public Administration.
- Heintzman, Ralph et Brian Marson (2005), « People, Service and Trust: Is There a Public Sector Service Value Chain? » (<http://ras.sagepub.com/cgi/content/short/71/4/549>). *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 71, n° 4. pp. 549-75.
- H.M. Treasury (2001), « Public Service Agreements 2001-2004: Chapter 9: Foreign and Commonwealth Office » (http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/Public_Service_Agreements_2001_2004/pss_psa_fco.cfm). Londres.
- Hood, Christopher and B Guy Peters. 2004. "The Middle-Ageing of New Public Management: Into the Age of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14 (3). 267-82.
- Humphreys, Peter C. (2003), « Quality, Satisfaction and Trust from the Perspective of Irish Public Service Modernisation (Paper to Be Presented on the EGPA Annual Conference, Oeiras 3-6 September 2003) » (http://soc.kuleuven.be/io/egpa/qual/lisbon/paper_lisbon_humphreys.pdf). EGPA. Oeiras, Portugal.
- Fonds monétaire international et la Banque mondiale (2006), « Global Monitoring Report 2006: Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance » ([http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20892317/DC2006-0004\(E\)-GMR2006.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20892317/DC2006-0004(E)-GMR2006.pdf)). Comité du développement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Washington, D.C.
- James, Oliver (2004), « The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance ». *Public Administration*. Vol. n° 2. pp. 397-419.

- Kampen, Jarl K., Steven Van de Walle et Geert Bouckaert (2003), « On the Relative Role of the Public Administration, the Public Services and the Political Institutions in Building Trust in Government in Flanders (Paper Prepared for the ASPA 64th National Conference 'the Power of Public Service', Washington D.C., 15-18 March 2003) ». Institut de gestion publique, Université catholique. Louvain.
- Kaufman, Herbert. 1956. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration". *American Political Science Review*. 50 (4). 1057-73.
- Kettl, D. F. (2000), « The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. » Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Killerby, Paul (2005), « 'Trust Me, I'm from the Government': The Complex Relationship between Trust in Government and Quality of Governance ». *Social Policy Journal of New Zealand* (25).
- Knack, Stephen, Mark Kugler et Nick Manning (2003), « Second Generation Governance Indicators ». *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 69, n° 3. pp. 345-64.
- Knack, Stephen et Nick Manning (2000). « Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators ». Document soumis au Forum conjoint Nations Unies/OCDE/Banque mondiale/FMI sur les progrès du développement, mars 2000. Washington, D.C.
- Kristensen, J.K., W.S. Groszyk et B. Bühler (2001), « L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* : Volume 1-4. pp. 7-34. Paris, OCDE.
- Logic Model Development Guide (2004). (<http://www.wkkf.org/Pubs/Tools/Evaluation/Pub3669.pdf>). Michigan: W. K. Kellogg Foundation.
- Lonti, Zsuzsanna et Robert Gregory (2006), « Accountability or Countability Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992-2002 ». *Australian Journal of Public Administration*.
- Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning et Emmanuelle Arnould (2006), « Managing the Political/Administrative Boundary – Draft Report ». Paris, OCDE.
- Matthews, Erica (2006), « Measuring Well-Being and Societal Progress: A Brief History and the Latest News (Prepared for the Joint OECD-JRC Workshop « Measuring Well-Being and Societal Progress », 19-21 June 2006, Milan) ». Paris, OCDE.
- Michalos, A.C. (2006). ""Political Culture" and Well-Being: Beyond Government Services (First Draft for Discussion at the JRC/OECD Workshop on Measuring Well-Being and Societal Progress - Milan, 19-21 June 2006)" (http://farmweb.jrc.cec.eu.int/Crell/Well-being/papers/Michalos_Culture%20and%20well-being.pdf). OECD. Paris
- Mosher, Frederick C. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Munoz, Pedro Díaz (2005), « Indicators for EU Policy Making: The Example of Structural Indicators », in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 385-98.

Nations Unies (1975), « Towards a System of Social and Demographic Statistics ». New York, Nations Unies.

Nevitte, Neil. (2006) *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross National Perspective*. Broadview Press.

Nye, S., P.D. Zelikow et D.C. King (1997), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge Massachussettes, Harvard University Press.

O'Mahony, Mary et Philip Andrew Stevens (2004), « International Comparisons of Performance in the Provision of Public Services: Outcome Based Measures for Education (Paper Presented to the Royal Economic Society Annual Conference, Swansea) ».

OCDE (1982), « La liste OCDE des indicateurs sociaux ». Paris, OCDE.

OCDE (2000), « Renforcer l'éthique dans le service public, Les mesures des pays de l'OCDE ». *Community Development Journal*. Paris, OCDE.

OCDE (2001), « Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques. » Paris, OCDE.

OCDE (2002), « Aperçu général de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats dans les pays Membres de l'OCDE ». Paris, OCDE.

OCDE (2003), « Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales ». Paris, OCDE.

OCDE (2005a), « Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public: Mode d'emploi ». Paris, OCDE.

OCDE (2005b), « Panorama de la société: Les indicateurs sociaux de l'OCDE Édition 2005 ». Paris, OCDE.

OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (2001), « Du bien-être des nations: Le rôle du capital humain et social ». Paris, OCDE.

OCDE, (2004), « Glossary of Statistical Terms 2004 ». (<http://stats.oecd.org/glossary/glossary.pdf>). Paris, OCDE.

Perrin, B. (2006), « Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments around the World. Managing for Performance and Results Series ». Washington D.C., IBM Center for the Business of Government and the World Bank.

Perry, P. et A. Webster (1999), « New Zealand Politics at the Turn of the Millennium: Attitudes and Values About Politics and Government ». Auckland, Alpha Publications.

Plantz, Margaret C., Martha Taylor Greenway et Michael Hendricks (1997), « Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofit Sector. United Way of America ». <http://national.unitedway.org/outcomes/library/ndpaper.cfm>. Consulté le 2 août 2006. Dernière mise à jour : inconnue.

- Pollitt, C. (1997), « Looking Outcomes in the Face: The Limits of Government Action (Address to the Public Service Senior Management Conference, Wellington, New Zealand, 9 October) ».
- Pollitt, C. (2001), « Intégrer Gestion des performances et Gestion financière ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Vol. 1, n° 2. pp. 7-38.
- Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert (2004), « Public Management Reform: A Comparative Analysis. » Oxford, UK, Oxford University Press.
- Poterba, James et Jurgen von Hagen (1999), « Fiscal Institutions and Fiscal Performance (Conference Report, National Bureau of Economic Research) ». University of Chicago Press. Chicago.
- Public Sector Accounting Board (2006), *CICA Public Sector Accounting Handbook* (as updated at October 2006). Canadian Institute of Chartered Accountants. Toronto.
- Riche, Martha Farnsworth (2003), *Developing Key National Indicators* (<http://www.gao.gov/npi/usadkni.pdf>). Washington D.C., Government Accountability Office.
- Rosenthal, Alan (1997) *The Decline of Representative Democracy: Process, Participation, and Power in State Legislatures*. Washington DC: Congressional Quarterly Books.
- Savage, James D. (2005), « Political Development and Fiscal Outcomes (Paper Prepared for the « Long-Term Budget Challenge: Public Finance and Fiscal Sustainability in the G-7 » Conference, Washington, D.C., 2-4 June 2005) ». Université de Virginie. Charlottesville, VA.
- Schick, Allen (2003), « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Vol. 3, n° 2. Paris, OCDE.
- Schick, Allen (2003b) "The Role of Fiscal Rules in Budgeting". *OECD Journal on Budgeting*. 3 (3). 7-34.
- Schick, Allen (2005). "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not" (document prepare pour la réunion budgétaire de l'OCDE à Bangkok, Thaïlande, 15-16 décembre 2005)" (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>). OCDE, Paris.
- Scott, Graham (2001), « Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges » (http://www.nzbr.org.nz/documents/publications/publications-2001/public_management.pdf). Wellington, New Zealand Business Roundtable.
- Self, Peter (1972), « Administrative Theories and Politics – an Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government. » Londres, Allen et Unwin.
- Self, Peter (1972). *Administrative Theories and Politics - an Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*. Londres, Allen et Unwin.
- State Services Commission (2006), « State of the Development Goals Report 2006 » (http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/sdg-report06.pdf). State Services Commission. Wellington.
- Suleiman, Ezra (2005), « Dismantling Democratic States ». Princeton, Princeton University Press.

- Summers, Robert et Alan Heston (1999), « The World Distribution of Well-Being Dissected », in A. Heston and R. E. Lipsey (dir. publ.) *International and Interarea Comparisons of Income, Output, and Prices*. pp. 479-503.
- Talbot, Colin (2003), « Reinventing Government: Performance, Evaluation and Outcomes ». (<http://www.nira.go.jp/publ/seiken/pdf/talbot.pdf>). *NIRA Policy Research*. Vol. 16, n° 5.
- Tallis, Ken (2005), « Social Indicator Systems – Foundations for Policy Design and Evaluation? » in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 198-216.
- Trewin, Dennis et Jon Hall (2005), « Measures of Australia's Progress – A Case Study of a National Report Based on Key Economic, Social and Environment Indicators », in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 88-101.
- Van de Walle, Steven, Steven Van Roosebroek et Geert Bouckaert (2005), « Annex: Data on Trust in the Public Sector (Paper Prepared for the OECD Ministerial Meeting 'Strengthening Trust in Government' 28 November 2005) » ([http://www.modernisinggovernment.nl/html/oeso/document_download.cfm?doc=A5091E33-F206-B8C5-1E0E14BF3BE25BD6.PDF&doc_name=5 %20Analytical%20Annex%20E](http://www.modernisinggovernment.nl/html/oeso/document_download.cfm?doc=A5091E33-F206-B8C5-1E0E14BF3BE25BD6.PDF&doc_name=5%20Analytical%20Annex%20E)). Paris, OCDE.
- Van Dooren, W. (2005), « What Makes Organisations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement ». *Financial Accountability and Management*. 21(3). pp. 363-83.
- Van Dooren, W. (2006), « Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach ». Faculté des sciences sociales. Louvain, Belgique.
- Van Dooren, Wouter, Miekatrien Sterck et Geert Bouckaert (2006), « Recent Developments in Output Measurement within the Public Sector: Report Prepared for the OECD ». Public Management Institute, Katholieke Universiteit. Louvain, Belgique.
- Van Dooren, Wouter et Miekatrien Sterck (2006), « Financial Management Reforms after a Political Shift: A Transformative Perspective ». *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 6 n° 55.
- Van Ryzin, G. G., D. Muzzio, S. Immerwahr, L. Gulick et E. Martinez (2004), « Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City ». *Public Administration Review*. Vol. 64 n° 3. pp. 331-41.
- von Hagen, Jurgen (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Brussels: Direction générale des affaires économiques et financières. Bruxelles : Commission européenne.
- von Hagen, Jurgen et Ian Harden (1995), « Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline ». *European Economic Review*. Vol. 39, n° 3-4. pp. 771-9.
- Walker, David M. (2005), « Key National Indicator Systems: An Opportunity to Maximize National Progress and Strengthen Accountability », in *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*. Paris, OCDE, pp. 29-32.
- Wanna, John, Lotte Jensen et Jouke de Vries (2003), « Controlling Public Expenditure ». Northampton: Edward Elgar.

Yackee, Susan Webb et David Lowery (2005), « Understanding Public Support for the US Bureaucracy ». *Public Management Review*. Vol. 7 n° 4. pp. 515-36.

Yang, Kaifeng et Marc Holzer (2006), « The Performance – Trust Link: Implications for Performance Measurement ». *Public Administration Review*. Vol. 66 n° 1. pp. 114-26.

Zalm, Gerrit (2004), « Introductory Speech for the Meeting of Senior Budget Officials of Central and Eastern European Countries (10-11 November 2004, the Hague) ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. 4(4). pp. 99-102.

Zouridis, Stavros (2003) « Satisfied Customers and Distrusting Citizens in the Netherlands (Paper to Be Presented on the EGPA Annual Conference, Oeiras 3-6 September 2003) » (http://soc.kuleuven.be/io/egpa/qual/lisbon/paper_potsdam_zouridis.pdf) EGPA. Oeiras, Portugal