

Introduction

Panorama des administrations publiques est une nouvelle série de publications de l'OCDE qui étudie les questions émergentes concernant la gouvernance publique et présente des indicateurs sur des domaines qui, pris ensemble, constituent d'importants pans d'un système de gestion public en bon état de fonctionnement. Le chapitre I, spécifique à cette édition, présente certaines questions clés de la gouvernance publique, cruciales pour la capacité des gouvernements à maîtriser les effets à long terme des crises économique et financière actuelles, et lie ces questions aux indicateurs présentés dans les chapitres suivants. Ce chapitre expose également certains problèmes fondamentaux auxquels sont confrontés les gouvernements dans leurs efforts pour faire évoluer leurs systèmes de gouvernance publique afin de s'adapter à des environnements imprévisibles. Les chapitres II à X fournissent un ensemble d'indicateurs sur le rôle et la portée actuelle des administrations publiques, et soulignent certains aspects importants des capacités de gestion publique des gouvernements.

Cette nouvelle publication bénéficie de 20 années d'expertise de l'OCDE dans le domaine de la gouvernance publique (définie comme la façon dont les pouvoirs politiques, économiques et administratifs exercent leurs compétences) et de la gestion publique, en particulier sous l'angle descriptif et analytique des activités des administrations publiques, de l'élaboration de travaux théoriques et de données comparatives internationalement, et enfin de l'identification de bonnes pratiques et de supervision des résultats. Cette publication s'inscrit en outre dans une optique opérationnelle : les contacts étroits entretenus par l'OCDE avec les hauts fonctionnaires des gouvernements des pays membres apportent une perspective sur la manière dont les administrations publiques travaillent pour soutenir des politiques sectorielles comme la santé ou l'éducation, traitées dans d'autres publications « Panorama » de l'OCDE.

Pourquoi mesurer les activités des administrations publiques ?

Les administrations publiques jouent un rôle primordial dans les sociétés modernes, en contribuant à la croissance économique, en fournissant des biens et services, en définissant un cadre réglementaire pour les entreprises et les particuliers, et en mettant en œuvre des politiques redistributives. Les répercussions des actions menées par les administrations publiques sur la vie quotidienne des citoyens, et ce tout au long de leur vie, sont nombreuses, de part les services de santé et d'enseignement qu'elles fournissent, l'aide délivrée à ceux qui ont perdu leur emploi, l'octroi de permis de construire et de conduire, la construction de routes et de ponts et enfin de part la protection de l'environnement mais également la définition de normes en matière de santé et sécurité du travail. Les activités du secteur public représentent une part substantielle des richesses produites au niveau national : en 2007, les dépenses publiques représentaient ainsi entre 30 % et 53 % du produit intérieur brut (PIB) des pays membres de l'OCDE.

Dès lors, une bonne gouvernance est cruciale pour le développement économique, social et environnemental à long terme. Les missions des administrations publiques sont réellement importantes. La manière dont elles s'acquittent de leurs tâches, leur efficacité et leur efficacité sont également essentielles à bien des égards car les citoyens demandent de façon croissante des services qui répondent au mieux à leurs attentes et, une utilisation transparente et responsable des ressources. L'efficacité et l'efficacité des administrations publiques dépendent en partie de leur gestion, et plus largement de la mise en œuvre de politiques publiques, notamment en matière de pratiques budgétaires favorisant une soutenabilité à long terme des finances publiques, d'une gestion des ressources humaines favorable à la performance des administrations, de la capacité de gestion réglementaire, de la mise en œuvre de principes conformes aux valeurs et à l'éthique du secteur public et de l'utilisation appropriée d'outils d'administration électronique. La transparence et le caractère participatif des citoyens à l'action gouvernementale son également cruciaux. Ainsi, l'évaluation et la compréhension de la performance des administrations publiques nécessite de mesurer leurs activités (en particulier les ressources utilisées afin de produire leurs biens et services, et les procédures et pratiques de gestion sous-jacentes). Les administrations publiques fournissant un éventail de biens et services large et évolutif. Quantifier et mesurer leurs activités devraient permettre d'améliorer leurs décisions et de contribuer à une meilleure transparence des pouvoirs publics vis-à-vis de leurs citoyens. En outre, l'analyse des structures et dispositifs des administrations publiques permet de mettre en évidence les similitudes mais également les différences d'un pays à un autre, contribuant à un partage mutuel des connaissances et des savoirs faire.

Les indicateurs présentés dans *Panorama des administrations publiques* ont pour vocation à long terme d'aider les pays à :

- Mieux comprendre et situer leurs propres pratiques.
- Évaluer leurs résultats au moyen de comparaisons internationales.

- Consolider leurs connaissances en tirant parti de l'expérience d'autres pays rencontrant des difficultés similaires.

Panorama des administrations publiques se distingue des autres publications du fait des caractéristiques suivantes :

- Les principaux aspects des administrations publiques et les indicateurs présentés ont été choisis à la suite d'un consensus entre les pays membres.
- Les données et les informations qualitatives ont été fournies par les responsables des pays membres et vérifiées par l'OCDE et/ou par les pairs.
- Le but n'est pas de créer un indicateur global unique en vue d'évaluer la performance des administrations publiques, ni de classer les pays en fonction de leur performance.

À court terme, cette publication pourra aider les administrations publiques à mieux évaluer, planifier et mesurer leurs activités. À plus long terme, elle pourra leur permettre – en s'appuyant sur des séries chronologiques et des données statistiques sur les activités délivrées aux citoyens (« outputs ») et sur leurs résultats (« outcomes ») – d'établir un lien entre activités et performance globale, et d'évaluer ainsi l'impact des réformes mises en œuvre. De plus, les données comparatives développées pour *Panorama des administrations publiques* sont vouées à provoquer un débat sur les facteurs de performance des pratiques de gestion publique, et sur leur impact sur les performances dans les différents secteurs de la politique publique.

Que trouve-t-on dans cette publication ?

Elle est centrée sur l'administration publique

Panorama des administrations publiques est dédié au fonctionnement de l'administration publique, c'est-à-dire aux « dispositifs administratifs » des 30 pays membres de l'OCDE. Elle prend en considération les ressources, les pratiques et les politiques des administrations publiques qui contribuent à la production et à la délivrance de leurs biens et services (tels que la santé et l'enseignement). Cette étude de l'administration publique s'appuie sur des travaux antérieurs de l'OCDE et sur l'expertise des délégués des pays membres au Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, ce groupe ayant piloté les travaux relatifs à la présente publication *Panorama des administrations publiques*. En particulier, les indicateurs spécifiques aux pratiques en matière de gestion publique (notamment pour l'intégrité, le budget et la gestion réglementaire) reposent sur l'élaboration par les pays membres de l'OCDE de standards convergents et de normes communes. Par exemple, les indicateurs sur les systèmes de gestion réglementaire, reflétant les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* publiés en 2005. Cette étude comparative centrée sur l'administration publique et nourrie de l'expertise accumulée par l'OCDE, permet de pallier une absence de données internationales encore rares sur le fonctionnement des administrations publiques, ce secteur restant en effet largement inexploré.

Elle souligne des problèmes émergents de la gouvernance publique

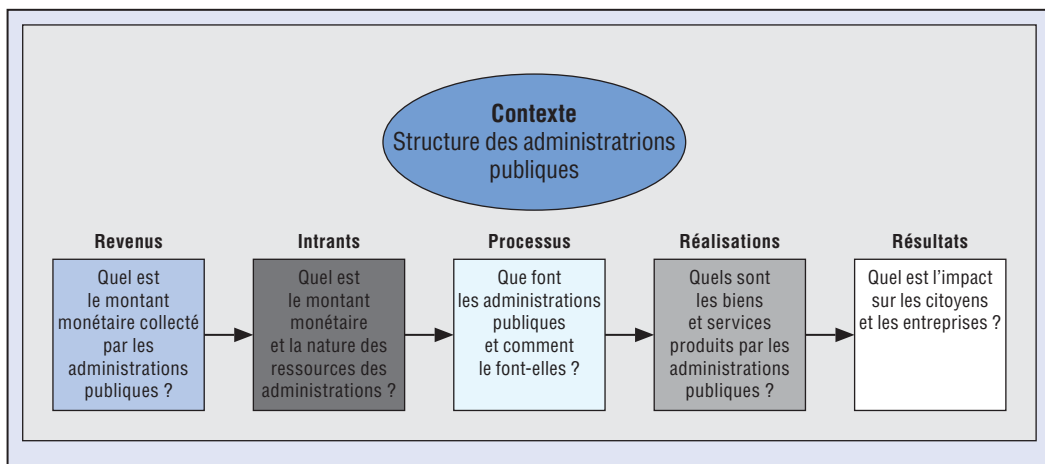
Le chapitre I étudie certaines questions relatives à la gouvernance publique, dont l'importance a été soulignée par les crises économique et financière actuelles, et pose certains problèmes fondamentaux auxquels sont confrontés les gouvernements alors qu'ils doivent réévaluer leur rôle, leurs capacités et leurs vulnérabilités. La vitesse à laquelle les gouvernements ont eu à développer et à commencer à appliquer leurs

réponses aux crises peut avoir conduit, dans certains cas, à négliger certaines questions importantes sur la gouvernance publique, ou à ne pas assez porter l'attention habituelle aux conséquences à long terme des actions menées. Même lorsque les pays se relèveront de la crise économique actuelle, ils devront continuer à élaborer et à mettre en place des politiques dans des environnements imprévisibles et en constante évolution, en raison de la complexité des défis mondiaux. La capacité des gouvernements à rester à l'écoute, à anticiper et à s'adapter est cruciale pour le succès des politiques futures. Dans ce chapitre, *Panorama des administrations publiques* identifie des instruments politiques spécifiques de renforcement des systèmes de gouvernance, développés par les pays membres de l'OCDE. Ces instruments peuvent contribuer à apporter une réponse aux défis et risques aggravés par les crises financière et économique. Les indicateurs des chapitre II à X fournissent des données de base sur ces questions, mais une image complète de la mise en œuvre de ces instruments politiques et/ou de leur efficacité est encore en évolution. De futurs travaux tenteront sans doute de compléter les données disponibles sur les actions politiques dans ces domaines.

Elle contient des indicateurs sur les activités des administrations publiques et sur les pratiques de gestion publique

Les pays membres de l'OCDE sont en premier lieu intéressés par la collecte de données et d'informations permettant de comprendre comment la gouvernance publique, et plus particulièrement les pratiques de gestion publique, contribuent à la capacité d'un gouvernement à atteindre ses objectifs. *Panorama des administrations publiques* repose sur le cadre suivant, qui décrit le processus de « production » dans les administrations publiques et recense six grandes catégories d'indicateurs : facteurs contextuels, revenus fiscaux, intrants, processus, réalisations (« outputs ») et résultats (« outcomes »).

Cadre d'analyse et de mesure des activités des administrations publiques



Sources : Hatry (1999), Pollitt et Bouckaert (2004) et Fondation W.K. Kellogg (2004).

Cette première édition de *Panorama des administrations publiques* inclut des indicateurs relevant de quatre des six catégories de ce cadre théorique : revenus, intrants, processus et facteurs contextuels.

1) Revenus

Les données concernant la structure des revenus donnent un éclairage sur les incitations et les contraintes auxquelles sont confrontées les administrations publiques afin de déterminer les types de biens et services qu'elles se doivent de produire. De plus, le montant et la composition des revenus collectés déterminent la façon dont les coûts des activités passées, présentes et futures des administrations publiques sont répartis sur l'ensemble de la société. Les recettes publiques comprennent les impôts et cotisations sociales ainsi que d'autres sources telles que les redevances, la production de pétrole et les aides internationales. L'État pouvant emprunter, les revenus peuvent être inférieurs aux dépenses, bien qu'en définitive, les citoyens devront rembourser la dette.

2) Intrants

Les indicateurs relatifs aux intrants portent sur les dépenses, les coûts de production, l'emploi et les caractéristiques des effectifs des administrations publiques. Ces données permettent aux pays d'amorcer des comparaisons sur la part de leur économie dédiée à la production de leurs différents biens et services ; cela permet également d'évaluer la part des différents intrants mobilisés pour la production de ces biens et services. Par exemple, l'emploi public est un intrant essentiel du processus de production des administrations publiques et ses caractéristiques peuvent ainsi influencer sur leur productivité et leurs capacités de production en biens et services. En outre, on met également en évidence que les administrations publiques externalisent de manière croissante la production de leurs biens et services, avec un degré de participation du secteur privé aux activités publiques extrêmement variable d'un pays à l'autre.

3) Processus

Les indicateurs de processus décrivent les pratiques de gestion publique qui influent sur les réalisations (« outputs ») et résultats (« outcomes ») des administrations publiques. Les informations concernant les processus – notamment la gestion des ressources humaines (GRH), le budget, la gestion réglementaire, l'intégrité, l'administration électronique et l'administration ouverte (« open government ») – permettent aux pays d'amorcer un examen des effets des réformes récentes, et d'identifier ainsi les nouvelles stratégies à mettre en œuvre afin d'améliorer la productivité de la sphère publique. Par exemple, déléguer aux cadres hiérarchiques les pouvoirs de recrutement, de licenciement et de promotion du personnel peut s'accompagner d'une plus grande flexibilité en réponse aux situations nouvelles auxquelles ceux-ci sont confrontés ; les gestionnaires peuvent ainsi s'appuyer sur des agents ayant les compétences requises. De même, une budgétisation faisant appel à des prévisions de dépenses pluriannuelles peut se traduire par une plus grande discipline budgétaire et contribuer ainsi à une répartition des ressources des administrations publiques plus efficace et plus efficiente. Évaluer l'impact réglementaire sur les entreprises et les citoyens permet de vérifier que les réglementations mises en œuvre répondent effectivement aux objectifs des administrations publiques. Enfin, une transparence et la garantie d'une concurrence dans la passation des marchés publics contribuent à réduire la corruption, à accroître les ressources dédiées à la production de biens et services, et plus généralement à améliorer la confiance des

citoyens dans leur administration. De la même façon, l'usage d'Internet et des autres technologies de communication pour fournir des informations et des services publics (tel que les paiements d'impôt ou les renouvellements de passeports) peuvent réduire les coûts et faire économiser du temps aux citoyens et aux entreprises, augmentant l'efficacité et la productivité.

4) Informations contextuelles

L'annexe E présente des informations contextuelles décrivant certains traits fondamentaux des structures politiques et administratives de chaque pays membre. Replacer les politiques et indicateurs dans ces contextes permet de mieux comprendre les différences entre pays, et d'identifier ceux qui, en raison de structures similaires, peuvent prêter à comparaison.

Sources et caractéristiques des données

La plupart des données présentées dans *Panorama des administrations publiques* sont recueillies par le biais d'enquêtes auprès de hauts fonctionnaires des pays membres l'OCDE. À ce titre, elles résultent soit de statistiques officielles du pays ou bien d'une auto-évaluation par les pays des pratiques et procédures récentes. Bien que les enquêtes tentent d'établir des définitions normalisées, il peut y avoir néanmoins des biais en raison de différences d'interprétation par les pays membres des questions. En général, le sens du biais est connu, mais pas nécessairement son ampleur*. Pour tenter de réduire ces biais, l'OCDE met en œuvre un nettoyage et un contrôle des données collectées en effectuant un suivi minutieux avec les pays membres, notamment lorsque la probabilité est forte qu'il ait des incohérences ou des valeurs aberrantes, en profitant du corpus de connaissances de l'OCDE acquis dans le cadre d'études-pays menées sur la gestion publique. Dans certains cas, l'OCDE utilise des vérifications croisées des réponses par les pays membres (« peer reviewers »), facilitant un partage mutuel des connaissances et des savoirs faire. Une alternative à la collecte de données auprès de hauts fonctionnaires des pays membres pourrait consister à recueillir des données auprès des experts, bien que le sens ou l'étendue des biais soit ainsi difficile à appréhender. Dans de rares cas, les données de l'OCDE ne sont pas disponibles et la publication mobilise alors des données internationales émanant de la Commission européenne, du Forum économique mondial ou de l'Organisation des Nations Unies.

En général, les données présentées reposent sur la définition des « administrations publiques » du Système de comptabilité nationale (SCN). Les administrations publiques comprennent toutes les unités des administrations et autres organismes publics, ainsi que les institutions sans but lucratif principalement financées par les administrations publiques. Les statistiques sur les revenus et les dépenses sont présentées aussi bien pour l'administration centrale que pour les administrations infranationales (États, provinces, régions et collectivités locales), alors que les données sur les caractéristiques de l'emploi public et sur les procédures et pratiques de gestion publique concernent uniquement l'administration centrale. En outre, les données sur l'emploi couvrent le « secteur public »,

* Habituellement, on peut s'attendre à être en présence d'un biais positif dans la mesure où les responsables en charge de cet exercice assignent un score plus favorable. Toutefois, lors du processus de nettoyage des données, il a été mis en évidence que les responsables gouvernementaux de certains pays avaient un jugement plus sévère vis-à-vis d'eux-mêmes que des experts extérieurs et/ou des observateurs de la société civile.

qui outre les administrations publiques inclut également les entreprises publiques, comme par exemple les banques, les ports et les aéroports à capitaux publics.

Parmi les indicateurs décrivant les pratiques en matière de gestion publique, *Panorama des administrations publiques* présente plusieurs indices composites relatifs à un domaine précis ; ceux-ci ont été élaborés conformément aux principes définis par l'OCDE. Ces indices composites permettent de résumer des informations qualitatives discrètes sur les principaux aspects des pratiques de gestion publique, comme par exemple l'ouverture des systèmes de recrutement. L'annexe C présente la méthodologie mise en œuvre comme les pondérations et les variables afin de construire ces indicateurs ; ainsi, les pays pourront comprendre les scores obtenus et avoir une idée précise de la direction dans laquelle ils devront s'engager s'ils souhaitent modifier ces résultats. Bien que les indicateurs composites élaborés en coopération avec les pays membres se fondent sur les meilleures pratiques et/ou sur un socle théorique, les variables des différents indicateurs composites ainsi que leur pondération sur fondées sur des avis d'experts. Elles sont présentées dans le but de faire avancer les discussions à leur égard, et pourraient en conséquence être révisées à moyen ou long terme.

Comment cette publication est-elle structurée ?

Panorama des administrations publiques est divisé en 10 chapitres. Après l'introduction, le chapitre I, spécifique à cette édition, étudie certains problèmes de gouvernance publique dont l'importance a été soulignée par les défis mondiaux auxquels sont actuellement confrontés les gouvernements, et pose des questions fondamentales sur leurs implications futures. Le chapitre II examine le montant et la structure des revenus collectés par les administrations publiques, tandis que le chapitre III retrace les activités des pays réalisés à l'aide de ces ressources. Le chapitre IV, qui porte sur les coûts de production, analyse de manière approfondie la façon dont les biens et services sont produits. Il s'agit de savoir si, par exemple, les administrations publiques produisent elles-mêmes des centrales d'approvisionnement en énergie (biens) et/ou fournissent directement des soins de santé (services), ou bien si elles mettent en place une contractualisation avec des organismes privés à but lucratif ou non lucratif afin de produire et/ou fournir aux citoyens et entreprises ces biens ou services. Le chapitre V s'intéresse plus particulièrement aux effectifs du secteur public et à leurs caractéristiques, en lien avec les arbitrages effectués par le gouvernement sur la façon de délivrer aux citoyens les biens et services publics. Les chapitres VI et VII concernent les processus de production des administrations publiques, notamment les pratiques de gestion de ressources humaines et leurs répercussions sur les caractéristiques de la main-d'œuvre, et les pratiques budgétaires et leur impact sur les choix en matière de collecte des revenus, du montant et de l'affectation des dépenses publiques. Le chapitre VIII a pour thème la qualité des procédures dans la mise en œuvre de réformes des réglementations publiques, l'objectif ultime étant l'évaluation des pratiques adoptées par les pays. Le chapitre IX décrit les différentes mesures prises par les administrations publiques afin de promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption : la mise en place de tels mesures peut avoir un impact plus fort dans les pays ayant fortement externalisé la production de biens et services vers le secteur privé. Enfin, le chapitre X décrit les réglementations et institutions créées et/ou adoptées par les administrations publiques afin d'assurer la transparence de leur action vis-à-vis du public, et s'intéresse au niveau de développement des services d'administration en ligne dans les pays membres de l'OCDE. Au final, ces chapitres retracent l'activité des administrations publiques, les

processus afin de délivrer les biens et services et ainsi que sur le choix de ces processus. Ainsi, les pays peuvent approfondir la connaissance de leurs pratiques, situer leur performance dans une optique comparative, déterminer les réformes potentielles et mettre en place une évaluation tant de l'efficacité que de l'efficience de leurs administrations publiques.

En ce qui concerne les revenus, les intrants et les processus, chaque sujet est présenté sur deux pages. La première page donne un bref aperçu des résultats établis sur la base des données disponibles, de la définition des indicateurs et met en évidence les différences de champs et de définitions pouvant avoir une incidence sur la comparabilité des données. Sur la deuxième page, on trouvera un ensemble de tableaux. Ces tableaux, pour la plupart, font apparaître des niveaux courants pour l'indicateur, et, si possibles, les évolutions en tendance. Les moyennes de l'OCDE pour les différents tableaux sont non pondérées par le poids des pays, et ceci, sauf indication contraire précisée dans les notes de bas de page accompagnant chacun des graphes.

Les problèmes de mesure

La comparabilité des données et leur disponibilité

Les indicateurs présentés dans *Panorama des administrations publiques* résultent de la collecte des meilleures données disponibles. Autant que faire se peut, la collecte de données de l'OCDE s'appuie sur des définitions normalisées et des unités de mesure semblables. Toutefois, des écarts de champs et d'objets lors de la collecte des données au niveau national peuvent affecter leur comparabilité. Par exemple, les pays peuvent recueillir des données sur l'emploi en équivalence plein-temps (« full-time equivalent ») ou en bien en nombre total de salariés. Alors que ces dernières ne distinguent pas les travailleurs à temps partiel de ceux à temps plein, cela peut conduire à une surestimation des niveaux d'emploi par rapport aux mesures en équivalence plein-temps. *Panorama des administrations publiques* souligne l'existence de ces différences (lorsqu'il y en a) dans la section « Méthodologie et les définitions ».

En dépit d'efforts importants des organisations internationales afin d'harmoniser la collecte de données et unités de mesure pour les revenus, dépenses publiques et emploi public, des différences en termes de mode de collecte demeurent ; ces écarts de méthode peuvent également diminuer la comparabilité des statistiques. Cet aspect est important pour les données émanant des comptes nationaux et mobilisées dans les chapitres II-IV (revenus, dépenses et coûts de production). Ces données s'appuient sur le Système de comptabilité nationale 1993 (SCN) ou bien sur le Système européen de comptes nationaux 1995 (SEC) conduisant à l'utilisation par les pays d'un cadre commun de définitions. Néanmoins, la comparabilité des données peut être affectée pour deux raisons. D'une part, l'existence de différences dans la mise en œuvre au niveau national des définitions du SCN/SEC peut réduire la comparabilité des données entre pays. Par exemple, il existe des différences entre pays dans la façon de classer les sociétés publiques et les institutions à but non lucratif dans le secteur des administrations publiques. D'autre part, des modifications au cours du temps dans l'application des définitions du SCN/SEC peuvent également affecter la comparabilité temporelle des données. À ce titre, la consultation de métadonnées s'avère nécessaire lors de comparaisons. De plus, différents niveaux de détail existent dans les pays membres de l'OCDE et peuvent ainsi limiter la conduite d'analyses et de comparaisons. Par exemple, les données par fonctions qui donnent une ventilation

détaillée des dépenses selon les sous-postes économiques (méthode appelé Classification des fonctions des administrations publiques ou COFOG de niveau 2) ne sont actuellement disponibles que pour 13 pays membres européens de l'OCDE. Ces données pourraient être exploitées afin d'analyser les composantes des dépenses publiques à la lumière des objectifs socio-économiques, et permettraient notamment de mener des comparaisons, quel que soit le secteur, en matière de dépenses de recherche-développement ou bien encore les dépenses allouées à la protection de l'environnement. À partir des données COFOG de niveau 2 disponibles, l'OCDE a développé une méthodologie permettant d'estimer le montant des dépenses publiques en biens collectifs et individuels, et en espèces ou en nature. Ces informations aident à mieux comprendre les différences plus ou moins significatives et donc les arbitrages des administrations publiques, tant en matière de politique mise en œuvre que des services octroyés aux citoyens. Cette méthodologie dite « COFOG-Spéciale » est présentée en annexe dans la présente publication.

Au-delà des disparités de méthodes lors de la collecte des données, différentes stratégies peuvent être déployées afin d'atteindre les objectifs que le gouvernement s'assigne, et notamment, la mise en œuvre d'une politique fiscale ; il en résulte une grande difficulté afin d'effectuer des comparaisons internationales pour les revenus et les dépenses. Par exemple, un gouvernement peut soutenir financièrement et de façon directe ses citoyens pour leurs dépenses d'éducation ; il pourrait également les faire bénéficier de crédits d'impôt ou d'un remboursement de leurs dépenses privées en matière d'éducation. Bien que l'objectif soit le même, les pays qui mobilisent les dépenses directes plutôt que des dépenses fiscales auront des revenus et des dépenses plus élevés en proportion du PIB. En outre, l'évolution des modes de production des gouvernements des pays membres de l'OCDE, en particulier la participation accrue du secteur privé par le biais de la soustraction directe ou de partenariats public-privé, met à l'épreuve le bien-fondé d'indicateurs « classiques » destinés à retracer le périmètre de l'administration. Par exemple, la part croissante du secteur privé dans la production de biens et services pour le compte de l'administration pose des problèmes de mesure de l'emploi en termes du nombre des fonctionnaires.

Cette première édition de *Panorama des administrations* représente une première étape pour l'OCDE dans la fourniture d'indicateurs mesurant la performance des pratiques et systèmes de gestion publique. Le contenu de *Panorama des administrations publiques* est par nature limité par la disponibilité des données. En conséquence, de nombreuses questions fondamentales et facteurs déterminants des capacités et performances des pratiques de gestion publique sont absents. Les indicateurs contenus dans cette publication soulignent principalement l'existence de systèmes différents, ce qui ne donne pas nécessairement d'indication sur l'efficacité des systèmes et pratiques de gestion publique au niveau national. Par exemple, dans le domaine de l'administration « ouverte » (« open government »), la publication se penche sur la mise en place par les pays du cadre législatif permettant la transparence, la participation et la responsabilité – soit une étape importante dans la réalisation de ces objectifs. Mais pour savoir si ces objectifs sont réellement atteints, il faudrait savoir comment les lois sont appliquées, utilisées et respectées. L'OCDE travaillera avec les pays au développement d'indicateurs incluant plus d'information sur les réalisations (« outputs ») et les résultats (« outcomes »). Le but est d'élargir les indicateurs afin qu'avec le temps, ils ne fournissent pas seulement des informations sur ce que les pays mettent en place, mais aussi sur la manière dont les différents systèmes contribuent à améliorer la performance et l'efficacité globale de la gouvernance.

Indicateurs de réalisations (« outputs ») et de résultats (« outcomes »)

Il est ambitieux de vouloir développer des indicateurs mesurant réellement les réalisations (« outputs ») et les résultats (« outcomes ») des administrations publiques. Cette première édition de *Panorama des administrations publiques* ne contient pas d'indicateurs de réalisation (« output ») ou de résultat (« outcome »), tels que des indicateurs de qualité des services, comme par exemple la satisfaction des clients. Au niveau international, le débat sur la façon de mesurer les réalisations et les résultats dans le secteur public demeure ; de même, les pays les plus en pointe dans ce domaine adoptent des méthodes différentes.

Mesurer les réalisations (« outputs ») et les résultats (« outcomes ») pose des problèmes qui ne se limitent pas à ceux qui viennent d'être soulignés. Pour une analyse approfondie, on pourra se reporter à la publication récente de l'OCDE, *Mesurer l'activité des administrations*. Par exemple, la façon de mesurer les réalisations (« outputs ») et les résultats (« outcomes ») peut influencer sur le comportement organisationnel. L'exploitation d'indicateurs de réalisation (« output ») peut conduire les agents à s'efforcer d'améliorer leur performance. Cela peut également les amener à négliger certains aspects qui ne sont pas mesurés ou bien s'accompagner de « manipulations » destinées à donner l'apparence d'une « bonne » performance avec de fortes distorsions néanmoins par rapport la réalité. En outre, alors qu'il est général admis que l'administration peut être tenue pour responsable des réalisations (« outputs »), il n'est peut-être pas raisonnable de lui imputer la responsabilité des résultats (« outcomes »), parce qu'un grand nombre de facteurs non maîtrisés par l'administration peuvent avoir des répercussions *in fine* sur la société. De plus, la discussion émergente sur l'importance de valeurs dans le secteur public complexifie encore la définition des réalisations (« outputs ») et des résultats (« outcomes »).

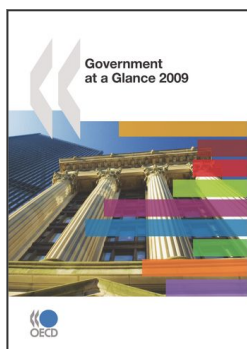
En raison de ces problèmes de mesure et de collecte de données, les données présentées dans *Panorama des administrations publiques* ne donnent qu'une indication de l'activité et des performances des administrations publiques. L'interprétation des niveaux ou des chiffres en valeur absolue doit être menée avec prudence du fait d'erreurs de mesure qui ont pu être commis. Les données brutes présentées dans *Panorama des administrations publiques* ne peuvent en elles-mêmes servir de repères ; toute comparaison entre pays doit ainsi s'appuyer sur une analyse des indicateurs les plus pertinents. Enfin, les examens par pays de l'OCDE dédiés à la gestion publique peuvent rendre compte de façon plus nuancée des politiques, des pratiques et du contexte politico-économique des différents pays et permettent ainsi de mieux comprendre les facteurs explicatifs source des différences de performance.

Activités futures

Panorama des administrations publiques devrait paraître tous les deux ans. Cette première publication constitue un pas important, qui devrait aider la communauté internationale à évaluer ce qui est connu ou non à propos des performances comparatives des administrations publiques, et de mieux identifier les domaines qui gagneraient à être mieux compris. Les prochains numéros s'appuieront sur les données présentées dans cette première édition pour aider les pays à améliorer leurs décisions et leur capacité à répondre aux défis en matière de gestion. En particulier, les travaux futurs pourraient consister principalement à compléter les données existantes relatives aux caractéristiques des intrants des administrations publiques (par exemple, le niveau éducationnel moyen des agents publics) et à leurs processus (par exemple, la façon dont les dispositions législatives

et réglementaires sont mises en œuvre et/ou exécutées). En outre, les éditions futures de *Panorama des administrations publiques* se proposent d'examiner de plus près les relations entre les différents niveaux d'administration (administration centrale, fédérale, et locale) dans les différents pays membres de l'OCDE. En dépit de problèmes de mesures évoqués précédemment, des indicateurs fiables destinés à effectuer des comparaisons internationales sont en cours de développement en coopération avec les pays membres ; ils s'assignent pour objectif final de mesurer tant les réalisations (« outputs ») que les résultats (« outcomes ») des administrations publiques. D'autres travaux portent sur l'introduction d'indicateurs de réalisation intermédiaire relatifs aux différents processus des administrations publiques ainsi que sur la mise en place de plusieurs indicateurs de résultats (« outcomes ») concernant l'ensemble des activités des administrations publiques, et notamment la confiance du public dans son administration, l'équité et la stabilité budgétaire/économique.

Les données seront collectées à intervalle régulier, en garantissant des procédés destinés à minimiser la charge que représente pour les pays membres la transmission des données. De par la définition d'un « noyau dur » de données, chaque pays pourra comparer ses arrangements institutionnels et ses performances aux autres pays membres de l'OCDE, non seulement à un point donné du temps mais également dans la durée ; cet ensemble de données pourra être le point de départ afin d'une part de comprendre les facteurs explicatifs de différences éventuelles de performance d'un pays à l'autre et d'autre part, d'analyser l'impact de réformes menées dans le secteur public. S'agissant des données collectées, leur qualité et leur comparabilité seront améliorées dans un futur proche. Toutefois, les statistiques retenues pour la présente publication ne sont pas figées et de nouveaux indicateurs (sur les réalisations et résultats, notamment) pourront être introduits dès lors que ceux-ci seront considérés comme pertinents. Enfin, la collecte de données sera élargie aux pays qui ont engagé un processus d'adhésion à l'OCDE, ainsi qu'à ceux qui suivent le programme de partenariat renforcé.



Extrait de :
Government at a Glance 2009

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264075061-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Introduction », dans *Government at a Glance 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264061675-3-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.