

Le panorama des administrations publiques : Une vigie pour nos services publics

Geert Bouckaert

La parution de la cinquième édition du *Panorama des administrations publiques* est un bon moment pour réfléchir au rôle de cette publication, à son évolution dans le temps et à sa singularité par rapport aux autres ensembles de données relatifs à la gouvernance publique. Le moment est d'autant mieux choisi que nous assistons actuellement à des mutations du rôle que jouent les données d'observations dans la formulation des politiques. D'un côté prévaut une démarche rationnelle dans laquelle ces données servent à savoir où nous en sommes et nous voulons aller, et fondent – ou devraient fonder – politiques et réformes. De l'autre apparaissent des préventions contre l'usage de données scientifiques, face, dans certains cas extrêmes, à des données d'observation volontairement trompeuses.

Dans ce contexte, il est crucial que des institutions génèrent des données et des informations non seulement valides et fiables, mais aussi légitimes et dignes de foi. Au niveau des pays, deux institutions correspondent à cette mission : l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, et l'office statistique national. Au niveau international, l'OCDE est l'une des organisations connues pour la pertinence, la validité et la fiabilité des données probantes produites afin d'aider les gouvernements à formuler leurs politiques et leurs réformes. Dans le domaine de l'administration et de la gouvernance publiques, c'est sa publication *Panorama des administrations publiques* qui remplit ce rôle.

En 2009, l'OCDE a lancé un nouveau projet innovant dénommé « Panorama des administrations publiques ». Ce projet a abouti à une publication, accompagnée depuis 2015 d'une base de données en ligne en accès libre. Pour la première fois, un ensemble imposant de données comparatives sur la performance des administrations publiques se trouvait combiné sous une forme cohérente et accessible. Au fil du temps, le *Panorama des administrations publiques* s'est mué en « tableau de bord » permettant aux gouvernements d'appréhender d'un coup d'œil leur positionnement en termes de réforme de la gouvernance publique. Ce tableau de bord suit une logique de « chaîne de production », mais prend aussi les valeurs publiques en compte. Ce véritable « GPS » est utilisable par les gouvernements pour évaluer leur propre performance par rapport à celle d'autres gouvernements, pour mieux décider comment s'améliorer et pour préparer des réformes ancrées dans la réalité observée. Les éditions suivantes ont poursuivi le développement, l'élargissement et l'approfondissement de cette initiative phare.

Le cheminement du *Panorama des administrations publiques* : développer sur le secteur public un corpus informatif unique en son genre

Les éditions successives du *Panorama des administrations publiques* dessinent un cheminement marqué par au moins six évolutions majeures.

1. Un périmètre élargi : l'accent initial sur les intrants et les processus s'est déplacé sur les produits et les résultats

Fondamentalement, les indicateurs suivent et décrivent le « processus productif » public et se répartissent en cinq grandes catégories : contexte, intrants, processus, produits et résultats. Les indicateurs de la première édition ne concernaient que les trois premières de ces catégories, et on a clairement cherché, au fil du temps, à élargir le champ couvert aux deux dernières. Cette évolution a aussi permis de moins axer les analyses sur la thématique plus étroite de la mécanique des administrations publiques, pour englober le secteur public au sens large. Par exemple, les chapitres présentant les résultats des administrations centrales comportent des indicateurs sur les grands résultats à l'échelle de l'ensemble de l'administration – confiance à l'égard des pouvoirs publics, redistribution des revenus, viabilité budgétaire, État de droit, efficience et rapport coût-efficacité dans le secteur public, etc.

En outre, le chapitre « Au service des citoyens » met en avant des indicateurs relatifs à la qualité de service dans différents domaines de l'action publique, comme les soins de santé, l'éducation, la justice et la fiscalité. À partir d'un nouveau cadre de mesure de la prestation de services publics aux citoyens, sont évalués au moyen des indicateurs de ce chapitre la disponibilité, la réactivité et la fiabilité des services, ainsi que la satisfaction des citoyens. Ce cadre pose un contexte multidimensionnel solide non seulement pour les indicateurs, mais aussi pour expliciter comment les intrants et les processus mènent aux produits et aux résultats en matière de services. Il permet de modéliser ces produits et résultats de manière systématique, de procéder à des comparaisons entre services et de mettre au point des tableaux de bord.

À titre d'exemple, dans le domaine de la réactivité des systèmes de santé aux besoins des patients, le *Panorama des administrations publiques* propose des indicateurs sur les délais d'attente, la clarté des explications fournies par le corps médical, l'association effective des patients aux décisions de soins et de traitement prises par le médecin, et le recours des praticiens aux courriels pour communiquer avec leurs patients. Ces indicateurs montrent en quoi la réorganisation de processus peut avoir des répercussions instantanées sur la qualité des résultats obtenus.

Il est possible, en approfondissant et en enrichissant la palette des indicateurs, de relier les ressources et les processus aux produits et même aux résultats. Le *Panorama des administrations publiques* s'est ainsi affranchi de l'idée, étroite, que la sphère publique ne serait qu'une affaire de budgets et de dépenses.

2. Un approfondissement de l'angle managérial : l'ensemble standard d'indicateurs s'est renouvelé

Le *Panorama des administrations publiques* – plus que toute autre initiative – a su montrer la complexité de la gestion publique. Cette complexité de l'administration, du management et de la gouvernance transparaît clairement à travers les indicateurs relatifs aux différentes fonctions essentielles d'une administration. Pour chacune de ces fonctions, des indicateurs toujours plus divers permettent de nuancer et d'explicitier l'évaluation des performances d'un pays.

Les indicateurs proposés non seulement concernent l'éventail classique de processus et de procédures pour les emplois publics, la gestion des ressources humaines et la budgétisation, mais aussi abordent la gestion de la réglementation, la gestion de la commande

publique et l'administration numérique, ainsi que l'organisation et la gestion de l'ouverture, de la transparence et de l'intégrité transversalement à toutes les fonctions. Le *Panorama des administrations publiques* comporte des indicateurs sur les dimensions systémiques plus larges de la gouvernance publique : rôle des centres de gouvernement, leadership, prospective, axes d'inclusivité. Au sein de ces processus, la diversité des indicateurs disponibles offre un kaléidoscope unique en son genre qui permet de bien mieux évaluer ces deux fonctions de l'État, ainsi que les questions connexes qui se font jour.

La gestion des ressources humaines, par exemple, n'est pas confinée à des indicateurs sur la délégation, les systèmes de recrutement, la rémunération liée à la performance et l'existence de pratiques distinctes pour la haute fonction publique ; elle s'intéresse aussi au sexe, à l'âge, à la flexibilité et à la mobilité, aux relations industrielles et aux conditions de travail. Lorsqu'on étudie la place des femmes dans les administrations publiques, les indicateurs montrent leur taux de féminisation non seulement en général, mais aussi dans les grands groupes de professions – postes senior, juge, politicien, parlementaire ou ministre.

S'agissant de la gouvernance de la réglementation, l'ouvrage contient des indicateurs sur l'impact, la simplification et la consultation des réglementations, mais aussi sur le rôle des organes de surveillance réglementaire, sur la transparence des réglementations, sur leur respect et leur application, et sur la gouvernance des autorités mêmes de réglementation.

3. Une plus grande pertinence des indicateurs pour l'action publique

Dans le *Panorama des administrations publiques*, les indicateurs ne sont pas seulement descriptifs : ils sont immédiatement pertinents pour les politiques publiques.

Un indicateur tel que le pourcentage de dossiers de première instance bénéficiant de l'aide judiciaire ou le pourcentage d'individus s'estimant très bien informés sur les procédures judiciaires cerne immédiatement, à propos de l'accès à la justice, le besoin d'améliorations quantitatives et qualitatives que permettrait un renforcement des aides financières ou de la communication et de l'information. Sous cet angle, et par le choix d'indicateurs spécifiques, le *Panorama des administrations publiques* se positionne clairement et dit ce qu'est une bonne – et une meilleure – gouvernance publique.

De plus en plus d'indicateurs, dans la publication, sont ancrés dans des recommandations et des principes de bonnes pratiques auxquels souscrivent les pays membres, ce qui norme le travail de mise au point. Ainsi, les indicateurs relatifs à la gouvernance de la réglementation reflètent la Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012, et sont utilisés pour suivre sa mise en œuvre. L'indice *OURdata* sur l'administration ouverte, lui, s'appuie sur la Charte pour des données ouvertes.

4. Une mise en rapport des informations : les indicateurs isolés ont cédé la place à des indicateurs plus composites ou combinés

La combinaison et la corrélation d'indicateurs permettent de déclencher de nouvelles réflexions qui peuvent ensuite se traduire en actions. Faute peut-être de causalité, la corrélation au moins de concepts clés peut apparaître clairement, et porte en germe une influence sur les débats. Lorsqu'on relie l'indice sur les droits fondamentaux à l'indice relatif aux pouvoirs de l'administration, une hypothèse est posée : les pays dans lesquels les droits fondamentaux sont bien développés ont aussi des systèmes où les pouvoirs des autorités ne sont pas illimités.

En incluant des indicateurs sur les produits et les résultats, il devient par ailleurs possible de relier les intrants aux produits pour faire apparaître des niveaux d'efficacité, ou les intrants aux résultats pour jauger le rapport coût-efficacité. Par exemple, en combinant les dépenses de santé totales par individu (intrant) à l'espérance de vie à la naissance (résultat), ou les dépenses cumulées par élève (intrant) à un score PISA (résultat), nous créons des indicateurs sur le rapport coût-efficacité du secteur public.

Dans d'autres ensembles d'indicateurs, des indices composites ont été élaborés sans énumération claire des variables constitutives et sans explicitation des choix méthodologiques ayant présidé à leur élaboration. De son côté, le *Panorama des administrations publiques* est tout à fait transparent à cet égard, car il expose les variables qui forment les indicateurs composites – et les valeurs nationales pour chacun d'eux – ainsi que tous les choix méthodologiques opérés pour les combiner. Ces renseignements détaillés permettent aux responsables nationaux de détecter les domaines d'amélioration de leurs pratiques, et rendent ainsi ces indicateurs composites directement applicables, et donc plus utiles.

5. Une vision programmatique : la simple fourniture de données s'est muée en analyse des nouveaux thèmes d'actualité

La mise en lumière de tendances nouvelles en proposant des indicateurs à leur sujet est une spécificité importante du *Panorama des administrations publiques*. Au fil des années, la publication a intégré des thèmes naissants, ou des éclairages, sur la restructuration de la main-d'œuvre, les marchés publics verts, la participation des citoyens à la prestation des services (en 2011) ; ou les dépenses informatiques des administrations centrales (en 2013) – pour n'en citer quelques-uns. La diversité des thèmes montre que leur sélection traduit un besoin d'indicateurs : 1) dans des domaines d'action nouveaux (achats verts, participation des citoyens à la prestation des services, etc.) ; 2) pour traiter les nouveaux défis des pouvoirs publics (financement des soins de santé) ; 3) pour réagir aux évolutions de l'environnement extérieur, la plus frappante étant la dernière crise économique et financière (restructuration de la main-d'œuvre) ; et 4) pour combler des carences en matière de données (dépenses informatiques).

Lors des récentes élections qui se sont tenues dans des pays membres de l'OCDE, les peuples ont exprimé leur mécontentement à l'égard des élites politiques. Cette insatisfaction tient souvent au fait que des pans entiers de la population se sentent laissés pour compte en matière de débouchés professionnels, ou piégés dans des emplois à faible salaire, sans possibilité de se faire entendre et, fréquemment, victimes d'une ségrégation géographique. Plusieurs indicateurs du *Panorama des administrations publiques* sont axés sur l'inclusivité, ou sur son absence. Ils reprennent entre autres des données sur le rôle de redistribution des revenus que jouent les pouvoirs publics et sur l'accès financier et géographique aux soins de santé, à l'éducation et à la justice.

6. Une organisation de l'appropriation des indicateurs : de la fourniture passive de données à la participation interactive des répondants

Point fort du *Panorama des administrations publiques*, les données recueillies proviennent non seulement de tout un éventail de sources fiables, mais aussi d'une collecte propre de données à partir d'enquêtes. Ce recueil est effectué principalement dans les domaines des processus des administrations publiques : budgétisation, gestion des ressources humaines, gouvernance de la réglementation, intégrité du secteur public, administration ouverte, administration numérique, gestion des risques, etc. Dans nombre de ces domaines, l'OCDE

est la seule source pour ce type d'informations (GRH, administration ouverte, intégrité, etc.). L'Organisation tire parti de sa position singulière pour associer aux enquêtes les responsables gouvernementaux qui sont chargés de ces thématiques et les connaissent bien. Les éventuels biais des réponses sont atténués par les experts techniques de l'OCDE, qui passent les données en revue et assurent un contrôle qualité en vérifiant les réponses par rapport aux réponses antérieures, aux réponses d'autres pays et à d'autres sources de données. Les réseaux de responsables gouvernementaux et d'experts constitués par l'OCDE prennent aussi une part active à l'élaboration des instruments d'enquête, à leur pilotage et à l'examen des résultats.

Le Panorama des administrations publiques : de l'avant-garde à l'avenir

Le *Panorama des administrations publiques* de l'OCDE est aussi à l'avant-garde d'au moins trois mutations profondes de la gouvernance du service public.

La première mutation concerne le champ couvert par les indicateurs intégrés à la publication, et la logique qui a guidé leur sélection. Depuis les années 80, les performances du secteur public sont jugées à l'aune des trois « E » : économie, efficacité, efficacie. Toutefois, cette démarche fondée sur une « logique des conséquences », dans laquelle les intrants sont transformés en activités, en produits et au bout du compte en résultats souhaités, est nécessaire mais non suffisante pour évaluer la performance de l'administration. Le secteur public a également besoin, pour être perçu comme légitime et digne de confiance, de se comporter selon une « logique de l'adéquation ».

Cette dernière met en avant trois strates d'adéquation. La première strate est centrée sur les valeurs auxquelles les agents publics et les fonctionnaires doivent adhérer dans leurs comportements individuels – ce que l'on appelle l'« adéquation individuelle ». On la retrouve dans les codes de conduite qui régissent le comportement des agents de l'État du point de vue éthique et que retranscrit, par exemple, l'indicateur relatif aux conflits d'intérêts et aux règles de divulgation des contacts pour les professions clés. La deuxième strate est d'ordre « organisationnel et systémique » et comprend des éléments de pérennité, de résilience et de robustesse du système. D'abord prise en compte par les indicateurs relatifs à l'ouverture et la réactivité des administrations, elle bénéficie aujourd'hui dans le *Panorama des administrations publiques* de nouveaux indicateurs sur l'État de droit, le rôle des centres de gouvernement, la prospective stratégique et le leadership, la transparence et la gestion des risques. La troisième strate a été ajoutée en élaborant des indicateurs et des chapitres sur l'« adéquation des politiques », axés sur l'équité et l'inclusivité de l'administration et de l'action publique. Cette dernière strate semble particulièrement nécessaire pour comprendre les débats récemment consacrés aux réformes.

Ainsi, au fil du temps, il a été possible d'assurer, dans le *Panorama des administrations publiques*, une bonne visibilité des deux logiques (conséquences et adéquation).

La deuxième mutation concerne les modalités du recueil des données. Le mouvement de cocréation et de coproduction a également touché les sciences sociales et leur gestion des données. Les « sciences participatives » supposent une collecte des données s'effectuant par cocréation et recueil participatif. Par exemple, de nouveaux types de données et d'indicateurs reposant sur des enquêtes menées via internet auprès des ménages pourraient susciter de nouvelles façons d'observer la prestation de services publics et la satisfaction citoyenne les concernant. En combinant différents types de données tels que des statistiques plus classiques avec des avis d'experts et des éléments participatifs, il

est plus facile de rapprocher les données et informations par triangulation. Par ailleurs, cette évolution conjugue la technicité et la robustesse des données avec l'appropriation qu'induit le caractère participatif.

Une troisième mutation concerne la vision du rôle de l'État – du secteur public – dans la société. Deux visions s'opposent à ce sujet. D'un côté, l'État minimaliste avec peu d'impôts et des services réduits ; de l'autre, une vision plus souple de l'État, dans laquelle le secteur public peut voir son rôle et sa taille varier. L'hypothèse implicite du *Panorama des administrations publiques* semble être que la taille a peu d'importance en dernier ressort si le secteur public affiche de bonnes performances et reflète les attentes de la société quant à son rôle. Lorsqu'un secteur public est considéré comme un investissement plutôt qu'un coût, et comme une solution plutôt qu'un problème, il importe d'en assurer le bon fonctionnement en tant qu'acteur notable de l'économie. L'horizontalité de la gouvernance publique pour la mise en œuvre des 17 Objectifs de développement durable (ODD) est un argument supplémentaire pour placer le *Panorama des administrations publiques* au centre de notre radar, comme « vigie » de nos services publics.



Extrait de :
Government at a Glance 2017

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2017), « Le panorama des administrations publiques : Une vigie pour nos services publics », dans *Government at a Glance 2017*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.