



Conseil économique et social

Distr. générale
31 janvier 2005
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Quatrième session

New York, 4-8 avril 2005

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Recherche d'une approche et de méthodologies participatives pour poser les fondements et les principes d'une bonne administration publique

Approches et méthodologies participatives pour poser les fondements et les principes d'une bonne administration publique : exemple d'une évaluation organisationnelle reposant sur des critères

Rapport du Secrétariat**

Résumé

Historiquement, les pouvoirs publics ont cherché à mettre en place une gouvernance et une administration publique rationnelles afin d'appuyer le développement social, politique et économique. Cependant, l'évolution du cadre politique et économique a fait qu'il est de plus en plus difficile de définir ce qui constitue les principes, les fondements, la valeur et l'efficacité de l'administration publique. On a fait part dans le présent document de certaines réflexions et recommandations initiales quant à l'application d'une approche et d'une méthode participatives susceptibles de donner lieu à un consensus quant à ces principes et fondements. Le rapport met en relief les points ci-après :

a) On s'accorde à reconnaître qu'une gouvernance et une administration publique efficaces sont nécessaires pour créer un environnement qui soit propice au développement durable;

* E/C.16/2005/1.

** La soumission du présent rapport a été retardée du fait qu'il a fallu tenir des consultations internes.

b) Une approche et une méthodologie participatives sont également nécessaires pour veiller à ce que les citoyens aient eux-mêmes le dernier mot sur ce qui constitue les principes, les fondements, la valeur et l'efficacité de l'administration publique;

c) Toute évaluation de l'administration publique doit être suffisamment souple pour permettre de rendre compte des différents stades de développement d'un pays à l'autre ainsi que des variations en ce qui concerne les besoins, la disponibilité des ressources, les tâches à exécuter et le degré de complexité de la relation entre l'administration et les citoyens;

d) Indépendamment du niveau de développement ou des tâches confiées à l'administration, certains principes de base doivent sous-tendre l'évaluation de l'administration publique dans le cadre de la mondialisation et de l'apparition de systèmes démocratiques dans le monde entier. Ces principes doivent inclure la transparence, la responsabilisation, la simplicité, l'accessibilité, la participation, la subsidiarité, l'efficacité, l'efficience, la réceptivité et l'intégration. Le problème tient au fait que ces principes ont été le plus souvent élaborés en partant du sommet. Il importe de s'assurer qu'ils constituent véritablement les valeurs auxquelles les citoyens attachent la plus grande importance dans leur administration publique;

e) La recherche d'une approche et de méthodologies participatives pour poser les fondements et les principes d'une bonne administration publique devrait s'inspirer de la diversité des expériences d'un grand nombre de pays et de régions de par le monde, en tirant parti des structures décentralisées de gouvernance et des organisations de la société civile pour entamer un dialogue avec un échantillon représentatif de l'ensemble des citoyens, et tout particulièrement des pauvres et des groupes défavorisés.

Après avoir brièvement passé en revue diverses approches et méthodologies participatives, le présent rapport proposera les éléments d'une approche de gouvernement reposant sur des critères, dont la monographie consacrée au projet sur les réalisations des pouvoirs publics et la possibilité d'en étendre l'application à certains domaines de l'administration publique dans le monde. Il s'agit d'un exemple s'insérant dans le cadre de l'examen auquel procède actuellement le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU quant à diverses formules et méthodes participatives visant à élaborer les principes et les fondements de l'administration publique et de la gouvernance dont le but est de faire face aux nouvelles difficultés et de tirer parti des possibilités qui s'offrent en matière de développement axé sur les individus.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1–20	4
I. Évaluation des administrations : autres stratégies	21–26	9
II. À points de départ différents, stratégies différentes	27–31	10
III. Évaluation de la capacité : une stratégie	32–35	12
IV. L'exemple du projet sur les réalisations des pouvoirs publics	36–45	14
V. Le processus	46–51	18
A. Phase 1 : le choix de l'objet de l'évaluation	47	18
B. Phase 2 : choix et conception des critères	48	18
C. Phase 3 : identifier les informations nécessaires et la façon de les obtenir ...	49	18
D. Phase 4 : validation et analyse des données	50	19
E. Phase 5 : compilation des informations et production et diffusion de rapports utiles	51	19
VI. Enseignements tirés de l'évaluation fondée sur les critères	52–54	19
VII. Évaluation dans d'autres contextes nationaux	55–59	20
VIII. Conclusion et recommandations	60–64	22

Introduction

1. En l'espace de quelques dizaines d'années, les principes et les fondements de l'administration publique ont connu une transformation radicale, par suite de deux changements fondamentaux qui se sont produits dans le monde. Tout d'abord, les États démocratiques sont à présent plus nombreux que leurs homologues non démocratiques, ce qui crée un précédent important dans l'histoire du monde. Ce mouvement mondial en faveur d'une gouvernance démocratique représente non seulement une démarche présentant un intérêt en soi, mais aussi un moyen de parvenir à un développement participatif et durable. Cette tendance a par ailleurs mis en relief la nécessité de davantage privilégier l'interaction entre trois séries d'acteurs intervenant dans le processus de gouvernance : les organisations gouvernementales, la société civile et le secteur privé.

2. En deuxième lieu, le rythme rapide de la mondialisation a exercé sur le secteur public de nouvelles pressions l'incitant à renforcer ses compétences et sa capacité de répondre aux nouvelles difficultés et possibilités, telles que les technologies de l'information et de la communication, l'expansion du commerce et de l'investissement, l'importance accrue accordée aux biens publics tels que l'environnement et les droits de l'homme, et le rôle dynamique d'institutions mondiales telles que l'Organisation mondiale du commerce, dont l'action a des incidences sur le processus de développement au niveau national.

3. Conjointement, ces deux tendances ont engendré la nécessité de repenser certaines méthodes traditionnellement en usage pour évaluer l'administration publique. Cette situation a entraîné un dilemme en ce sens que l'importance accrue accordée à un mode de gouvernement représentatif et les attentes qui en découlent vont de pair avec une capacité d'action des pouvoirs publics souvent précaire et l'élargissement des disparités pour ce qui est des ressources ainsi que de la possibilité d'accéder aux services et de jouer un rôle représentatif. Eu égard à ce qui précède, on s'accorde de plus en plus largement à reconnaître au niveau mondial que les principes et les fondements de l'administration publique et de la gouvernance doivent prendre en compte les nouveaux contextes locaux, nationaux et mondiaux. Ces principes devraient inclure la transparence et la responsabilisation, la participation et le pluralisme, la subsidiarité, l'efficacité et l'efficience, et l'équité et l'accès aux services. Ce dont il s'agit est de parvenir à combler les profonds écarts qui existent entre la théorie et la pratique de l'administration publique.

4. Les pays dans le monde entier s'accordent à reconnaître la nécessité de structures et de processus efficaces de gouvernance et d'administration publique grâce aux possibilités offertes aux citoyens de participer à la prise des décisions au niveau local, à la responsabilisation des dirigeants politiques locaux et des représentants des pouvoirs publics, et à la promotion d'un système de freins et contrepoids entre divers niveaux de gouvernement. On s'accorde désormais largement à reconnaître que l'absence d'une capacité étatique est à l'origine d'un grand nombre des problèmes auxquels se heurtent de nos jours les pays en développement. D'un côté, un déficit de capacité étatique peut dénoter des institutions publiques mal gérées; l'insuffisance des capacités humaines du secteur public en matière de connaissances, de compétences, de motivation et d'engagement; l'incapacité à réunir et gérer des ressources financières publiques; ou une pénurie de connaissances, d'innovations et de stratégies technologiques. D'autre part, il peut s'agir également de la capacité étatique de créer un environnement

favorable au développement du secteur privé et à la pleine participation de la société civile aux processus de prise des décisions.

5. L'un des éléments les plus importants qu'a fait apparaître la série de conférences des Nations Unies dont l'aboutissement a été le Sommet du Millénaire concerne le rôle clef des systèmes et institutions de gouvernance s'agissant de promouvoir le développement économique, d'accroître l'accès aux services pour la grande majorité des groupes pauvres, d'assurer la mise en oeuvre de la législation relative aux droits de l'homme, de renforcer la participation des femmes au processus de développement et de protéger la qualité de l'environnement. Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, les organisations bilatérales et multilatérales, et les organisations de la société civile insistent de plus en plus sur la nécessité d'améliorer la qualité et l'efficacité de la gouvernance. Cette préoccupation est particulièrement vive parmi les pays qui ont amorcé leur redressement à l'issue d'un conflit ou d'une catastrophe et dont les institutions de gouvernance et d'administration publique sont tout spécialement confrontées à de graves difficultés et à des impératifs de développement.

6. L'une des conséquences de la tendance au niveau mondial à promouvoir un développement et une démocratisation axés sur les individus est la nécessité d'élaborer des approches et des méthodologies participatives qui permettront au citoyen de contribuer à déterminer la qualité et l'efficacité de leurs systèmes d'administration publique. Les méthodes participatives ont par rapport aux méthodes traditionnelles un certain nombre d'avantages qui sont de plus en plus largement reconnus depuis quelques années. D'une part, les populations et les organisations à base communautaire connaissent et comprennent mieux dans de nombreux cas les besoins, priorités et difficultés au niveau local qui peuvent influencer sur le succès des mesures de politique générale. D'autre part, les organisations qui sont en mesure d'intégrer véritablement la participation des citoyens à tous les niveaux du processus de prise des décisions sont souvent dotées d'une souplesse accrue lorsqu'il s'agit d'adapter les objectifs et les approches à l'évolution des circonstances extérieures. Grâce à une adaptabilité accrue dans des domaines tels que la gestion des ressources humaines et la planification stratégique intraorganisationnelle, cette souplesse peut constituer un avantage crucial pour l'administration publique lorsque les circonstances se modifient profondément.

7. *Potentiel et limitations des principales approches.* De nombreuses approches et méthodologies participatives peuvent potentiellement influencer sur l'administration publique dans le cadre d'un développement axé sur les individus. Il s'agit notamment de la décentralisation, du recours à des mécanismes participatifs dans le cadre d'institutions fonctionnant de façon efficace, de l'instauration de partenariats avec la société civile et de l'introduction d'approches communautaires.

8. Une gouvernance décentralisée implique l'instauration de partenariats entre les entités des administrations publiques centrales, sous-nationales et locales tandis que les fonctions et les ressources sont dévolues aux administrations locales. Ce processus peut offrir aux citoyens la possibilité de participer au processus de prise des décisions au niveau local, assurer la responsabilisation des dirigeants politiques locaux et des représentants des pouvoirs publics, et promouvoir un système de poids et contrepoids entre divers niveaux de gouvernement. Cela permet également de promouvoir l'institutionnalisation d'une culture démocratique et d'améliorer l'accès des citoyens aux services financés par les pouvoirs publics. Toutefois, les processus

de décentralisation à eux seuls ne sont pas une panacée garantissant un développement axé sur les individus, du fait des disparités sociales et économiques existantes et de l'insuffisance fréquente des ressources au niveau local.

9. Des institutions fonctionnant efficacement – parlements, partis politiques, organismes de gestion électorale, fonction publique, administrations locales – offrent des mécanismes grâce auxquels les citoyens peuvent exprimer leurs vues, participer aux questions qui les touchent et sauvegarder leurs intérêts. Ce processus facilite un changement systémique et confère une légitimité politique. Mais là encore, la capacité de ces institutions à répondre efficacement aux besoins des citoyens est entravée par divers facteurs tels que la pauvreté, les conflits ethniques et les disparités sociales et économiques entre divers groupes et/ou régions au sein de la société.

10. L'instauration de partenariats novateurs peut également contribuer à renforcer les fondements de l'administration publique et de la gouvernance en habilitant la société civile et les organisations non gouvernementales à mobiliser les collectivités, à tirer parti de leurs compétences et capacités d'assurer la prestation de services, à promouvoir les intérêts des catégories pauvres, et à obliger les représentants de l'administration à rendre compte de leurs actions. Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important pour promouvoir la participation des citoyens aux processus politiques et de développement. Toutefois, leur efficacité peut également être entravée faute de responsabilisation ou de capacité ou par suite de l'existence de limites dans leur capacité d'influer sur les institutions gouvernementales officielles, telles que les administrations locales et les parlements.

11. Dans l'optique d'une approche faisant appel aux organisations communautaires, les citoyens sont directement impliqués par le biais de consultations communautaires, de chartes des citoyens et d'autres mécanismes, dans le processus d'articulation des intérêts locaux et nationaux, d'élaboration et d'évaluation des programmes locaux, et dans l'instauration de mesures visant à assurer la responsabilisation des représentants des pouvoirs publics. On s'accorde largement à reconnaître que les mécanismes visant à mobiliser l'engagement des collectivités devraient fonctionner dans le cadre des institutions officielles d'administration publique et de gouvernance de manière à promouvoir la continuité et la durabilité.

12. Cependant, l'administration publique n'est pas nécessairement universelle pour ce qui est de son efficacité, de sa réceptivité, de sa qualité ou de son comportement. Les circonstances et contraintes nationales doivent être examinées attentivement, ainsi que les moyens les mieux propres à permettre à la fonction publique de prendre en compte les besoins des citoyens et des principales parties prenantes et de répondre à ces besoins. En conséquence, une question fondamentale qui se pose dans la recherche d'une approche et de méthodologies participatives consiste à savoir comment tenir compte de la très vaste diversité des situations dans les pays du monde entier lorsqu'on détermine les principes et les fondements d'une bonne administration publique. En d'autres termes, toute forme d'évaluation doit reconnaître que la nature, le comportement et l'efficacité de l'administration publique sont fortement tributaires des conditions et des circonstances qui président à son fonctionnement. La diversité des stades de développement et l'effet des différences culturelles contribuent à modeler la nature, les missions et les réalisations des systèmes d'administration publique.

13. En conséquence, les principes et les fondements d'une bonne administration publique doivent découler de l'ensemble des expériences et observations à divers niveaux de l'administration publique dans différents pays à divers stades de développement. Cela implique que les méthodologies elles-mêmes devront être décentralisées, de manière que la recherche d'un mode d'administration publique intervienne aux niveaux national et communautaire, avant que les informations et données ainsi obtenues soient analysées et dépouillées au niveau international. Du fait que la décentralisation est actuellement considérée comme l'un des mécanismes structurels propres à faciliter la participation des collectivités locales à la gestion des affaires publiques, de telles approches et méthodologies participatives pourraient contribuer utilement à donner corps aux vues et attentes des citoyens dans le domaine de l'administration publique. La collecte de données en la matière pourrait donc tirer parti du cadre des systèmes nationaux existants de gouvernance décentralisée.

14. Si les principes et les fondements de l'administration publique constituent un guide utile tant pour les pouvoirs publics que pour les citoyens pour ce qui est d'évaluer la qualité de l'administration publique, ils doivent aussi en refléter l'efficacité. Le débat sur l'administration publique est dominé par les impératifs de résultats, et singulièrement, par les considérations d'efficacité, d'efficience et de sensibilisation aux besoins.

15. En se fondant principalement sur les principes régissant la gestion du secteur privé, on attend de plus en plus des organisations du secteur public qu'elles soient en mesure de rivaliser avec le secteur public et le secteur privé pour ce qui est du coût unitaire des services, de l'orientation des clients et de l'efficacité de l'utilisation des ressources. L'une des limitations de cette approche s'agissant d'assurer une bonne administration publique tient au fait que la maximisation des avantages et l'efficacité de l'utilisation des ressources sont des éléments essentiels mais non pas suffisants en vue de promouvoir et de protéger les biens publics, tels que l'environnement. L'évaluation des projets réalisés par les pouvoirs publics doit donc se conformer à des paramètres qui prennent en compte les externalités.

16. Du point de vue des destinataires, ce qui constitue en fait une bonne administration publique est l'efficacité avec laquelle les pouvoirs publics sont en mesure de fournir les services qui répondent aux besoins les plus pressants des populations locales. Dans le cadre des institutions démocratiques, les améliorations de résultats sont perçues comme un objectif désirable et c'est sur cet aspect qu'ont été axées les réformes gouvernementales dans la plupart des pays. Ces améliorations sont aisément compréhensibles par les citoyens et les représentants élus et constituent un symbole rhétorique puissant. Il s'agit de se soucier davantage des considérations de coût, de réduire les doubles emplois et les redondances, de recourir à d'autres modes de prestation des services et d'améliorer la transparence et la responsabilisation dans l'action des pouvoirs publics. Les changements axés sur les résultats qui caractérisent les réformes administratives ont presque toujours été assortis de réductions budgétaires, de compressions d'effectifs et d'une réorganisation substantielle des structures et des organisations gouvernementales.

17. Toutefois, les résultats obtenus ne sont que l'un des moyens possibles de juger de l'efficacité de l'action gouvernementale. La qualité des services fournis par les pouvoirs publics, la mesure dans laquelle ces services répondent véritablement aux besoins et exigences des citoyens, la transparence avec laquelle ils sont financés et

fournis et la mesure dans laquelle les pouvoirs publics ont à rendre compte de leurs actions sont autant d'éléments essentiels d'une véritable évaluation d'une administration publique efficace. De ce fait, l'évaluation par les citoyens et la transparence de l'action gouvernementale sont de plus en plus considérées comme des composantes essentielles de l'efficacité des activités d'évaluation.

18. Les moyens qui s'offrent aux citoyens pour participer à de telles évaluations sont multiples. Sans aucun doute, il s'agit avant tout d'être bien informé des activités menées par les pouvoirs publics. Cependant, cela ne peut se produire que moyennant l'engagement explicite des pouvoirs publics de mener leur action d'une manière ouverte, compréhensible et transparente, en diffusant largement les informations concernant le budget et les programmes, et en mettant à disposition des bulletins et brochures d'information, sur le Web ou ailleurs décrivant minutieusement l'action gouvernementale et ses programmes en utilisant un vocabulaire qui soit à la portée des citoyens. Dans un tel cadre, les citoyens peuvent participer aux évaluations par le biais de mécanismes consultatifs, dans le cadre d'enquêtes officielles, au moyen d'évaluations « sur le vif », comme c'est le cas des chartes des citoyens au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord¹ ainsi que par la participation des collectivités à l'élaboration et à l'exécution des programmes.

19. On s'accorde de plus en plus à penser que les citoyens peuvent jouer un rôle dans l'élaboration des critères d'évaluation, assurant ainsi d'emblée que les préoccupations prioritaires des individus soient directement prises en compte dans le processus et, par ailleurs, que l'évaluation une fois achevée aura une plus grande légitimité. Bien entendu, les citoyens sont ceux qui se prononcent en dernier ressort, par le biais du processus électoral. Toute la question de la participation des citoyens à l'évaluation des résultats de l'action des administrations publiques fait ressortir la nécessité de mettre en place et d'affiner des approches et méthodologies participatives afin d'en déterminer la qualité.

20. Les citoyens comme les réformateurs étant soucieux d'assurer un bon mode de gouvernement, l'importance d'institutions de gouvernance bien définies et fonctionnant d'une façon satisfaisante, la capacité des citoyens à comprendre ces institutions et la possibilité pour ceux-ci d'en attendre des comptes apparaissent plus clairement. Cela implique que les citoyens doivent comprendre les éléments fondamentaux des rouages gouvernementaux. Cela met également en relief le fait que les informations sur les principaux programmes et activités des pouvoirs publics doivent être communiquées aux citoyens et aux autres parties prenantes d'une manière qui permette de mieux comprendre comment et pourquoi les actions et programmes des pouvoirs publics se présentent et fonctionnent de telle ou telle manière, ainsi que de mieux appréhender leur impact sur l'existence quotidienne. En conséquence, si l'on veut faire en sorte que les pouvoirs publics soient véritablement tenus de rendre compte de leurs actions, il faut qu'ils mènent leurs activités d'une manière qui se prête à une évaluation, que les citoyens aient la possibilité de comprendre les processus d'évaluation et d'y participer, et que les résultats de cette évaluation soient largement diffusés. Toutefois, même s'agissant d'évaluer l'efficacité de l'administration publique, différentes stratégies peuvent être appliquées.

¹ Voir Arvind K. Sharma et Indu Sharma, *Inducing Client-Focus in Bureaucracy: The Citizen's Charters in India* (New Delhi, Kanishka, 2002).

I. Évaluation des administrations : autres stratégies

21. Plusieurs possibilités s'offrent aux administrations et à leurs partenaires quand il s'agit de choisir une stratégie d'évaluation de la gouvernance. Les systèmes traditionnels se fondaient initialement sur des critères tels le coût moyen et le nombre total des services dispensés pour mesurer les résultats. Comme elle s'intéressait aux produits ou aux réalisations obtenues grâce aux mesures mises en oeuvre, cette approche privilégiait l'aval plutôt que l'amont², mais, compte tenu des crises qui ont déferlé sur bien des régions du monde, la triste réalité est apparue clairement, à savoir que nombre d'administrations n'avaient pas les moyens voulus pour mettre en oeuvre leurs programmes de façon efficace. Elles devaient donc commencer par se doter de ces moyens, à savoir acquérir la capacité de « concevoir et mettre en oeuvre des politiques publiques appropriées, administrer les ressources de façon équitable, transparente et efficace et répondre utilement aux besoins de leurs citoyens dans le domaine du bien-être social et des revendications économiques³ ». En d'autres termes, les administrations doivent avoir les moyens ou la capacité de dispenser des services de manière efficace et de se développer, de manière à permettre à la fois aux marchés et à la démocratie de s'épanouir.

22. La capacité des administrations de planifier et de mettre en oeuvre effectivement les politiques nécessaires à la bonne gouvernance constitue un premier pas en direction du renforcement des moyens d'action au sens large. Si les administrations ou leurs partenaires veulent analyser cette capacité ou son acquisition, plusieurs options s'offrent à elles. Chacun de ces choix exige d'être soigneusement adapté aux besoins du pays concerné. Chacun offre également diverses possibilités d'intégrer la participation des citoyens au processus et d'améliorer la transparence. Il y a d'excellentes raisons de mettre au point des démarches et des méthodes participatives lorsqu'il s'agit d'évaluer les résultats.

23. Il s'agit de choisir entre des démarches procédant de principes d'administration normalisés et des démarches fondées sur des critères. Ces dernières reposent sur des critères qui se ressemblent d'un pays à l'autre mais dont la souplesse permet de tenir compte de situations et de contextes nationaux différents. Les démarches qui procèdent de principes d'administration normalisés reposent sur un ensemble de principes communs jugé crucial pour la mise en place d'une administration publique efficace quels que soient les gouvernements et les contextes nationaux. Une des déclarations de principe les plus simples est celle qui reflète la vieille tradition selon laquelle la bonne gouvernance s'appuie sur des structures et un système administratifs axés sur l'efficacité, l'économie et l'efficacité. Ces trois objectifs sont manifestement ceux que vise un système efficace. Dans la pratique, toutefois, ils peuvent souvent donner lieu à des compromis et, en outre, ils ne se prêtent pas aisément à une évaluation objective.

24. Ces principes sont souvent complétés par d'autres, plus fondamentaux. Le principe de la transparence est parmi les plus importants et, de fait, dans le monde entier, toutes les administrations efficaces y souscrivent. Un autre principe est celui de la participation des citoyens et parties intéressés au choix des grandes

² Voir Harry P. Hatry et Joseph S. Wholey, *Performance Measurement: Getting Results*, (Washington, Urban Institute Press, 1999).

³ Merilee S. Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Boston, Harvard University Press, 1997).

orientations et à l'évaluation des politiques suivies. Un autre encore implique la présence de mesures anticorruption.

25. Parmi d'autres principes normalisés possibles, on peut citer la conception d'une fonction publique unifiée, normalisée, fondée sur le mérite. Ce modèle est en fait celui que l'on observe dans nombre de pays postcoloniaux; les prémisses sur lesquels il repose continuent d'informer la réflexion sur les systèmes considérés comme efficaces et résistants à la corruption. Ces principes ont été mis en cause par les mouvements réformateurs souvent vus comme partisans de « nouvelles techniques de gestion publique », qui privilégient les principes fondamentaux de la souplesse et du rendement, ainsi que celui de l'efficacité⁴. Dans une moindre mesure, ces principes sont mis en cause par le rôle central que jouent désormais dans la gouvernance les organisations de la société civile et d'autres partenaires internationaux. Cette mise en cause s'explique par le fait que, si les bureaucraties normalisées se montrent stables et prévisibles, c'est essentiellement parce qu'elles peuvent se soustraire aux influences extérieures et, dans une grande mesure, au partage de l'autorité. Or un tel partage joue un rôle central dans les partenariats efficaces qui caractérisent la plupart des administrations.

26. On peut s'interroger sur le bien-fondé de nombre de ces nouveaux facteurs de souplesse mais leurs préceptes de base remettent effectivement en cause de manière plutôt spectaculaire la notion de normalisation de l'administration de base. Ainsi, s'agissant du recrutement d'agents de la fonction publique, la flexibilité et la latitude accrues peuvent permettre d'accélérer le processus et de trouver la personne voulue plus facilement. En revanche, cette même flexibilité peut permettre à un cadre d'engager un ami, un parent ou un allié politique. Un système standardisé fondé sur le mérite exige que tous les employés soient recrutés suivant les mêmes procédures et reçoivent une offre d'emploi fondée uniquement sur leurs aptitudes, leurs compétences et leurs connaissances. Il est important de noter que ces arguments sont plus ou moins valables suivant le contexte national dans lequel ils peuvent être appliqués.

II. À points de départ différents, stratégies différentes

27. Les différents pays ont choisi des structures et des systèmes politiques et gouvernementaux très divers qui reflètent leur culture, leurs valeurs et leurs priorités nationales respectives. Les différences entre ces systèmes sont fonction de l'évolution du secteur public et, dans une large mesure, de la capacité de chacun de ces pays de renforcer les moyens dont ils disposent et de faire davantage participer leurs citoyens à la fois au renforcement et à l'évaluation de ces capacités. L'élément déterminant de la différence de moyens constatés d'un pays à l'autre est la présence ou l'absence de développement politique, de dirigeants élus et de notables ainsi que de ressources nationales. On observe également des différences dans les structures administratives mises en place par les pouvoirs publics. Des exemples peuvent être trouvés dans un certain nombre de systèmes administratifs (budgétisation, gestion des infrastructures, gestion de l'information) mais l'illustration la plus claire est à chercher du côté des systèmes de gestion des ressources humaines qui fournissent le personnel nécessaire à l'exécution de toutes les tâches et programmes des pouvoirs

⁴ Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, 2000).

publics. Dans ce domaine, le modèle de base en place – ou celui à partir duquel débutent bien des administrations – est peut-être le clientélisme. Les systèmes fondés sur le clientélisme – souvent appelés également systèmes des dépouilles – établissent un lien entre un emploi dans la fonction publique et des relations politiques, ethniques, tribales ou personnelles. Ils sont complètement remaniés lorsque le pouvoir change de mains : lors de crises nationales, les différences partisans sont visibles aussi bien dans les bureaucraties gouvernementales que dans la société au sens large. Le coût pour les administrations est très élevé en termes de capacité et de gestion, notamment parce que les compétences et le niveau d'engagement des employés sont limités, que les pratiques officieuses prévalent, que l'efficacité n'est pas le principal souci et que la corruption est extrêmement répandue.

28. Lorsque l'on réforme les systèmes fondés sur le clientélisme, on passe le plus souvent à des systèmes bureaucratiques fondés sur le mérite. Ces systèmes sont structurés et standardisés de façon à ce que l'accès à la fonction publique soit déterminé par les compétences et les connaissances plutôt que par les loyautés personnelles ou partisans. Très répandus et souvent liés à l'histoire coloniale du pays concerné, ils se développent autour des valeurs fondamentales que sont le mérite et l'efficacité. Mais de tels systèmes ont leur prix dans la mesure où ils s'appuient largement sur les règles en tant que moyens de contrôle et mettent parallèlement l'accent sur les processus plutôt que sur les résultats ou l'efficacité. Ils font également une large place au concept de délimitation organisationnelle et à la structuration des relations avec la société civile selon les conditions spécifiées par la bureaucratie. La « calcification » de la bureaucratie publique, qui engendre souvent l'insatisfaction et la méfiance des citoyens et qui fait obstacle à un échange effectif entre l'administration et les citoyens, en est une des conséquences manifestes.

29. Comme nous l'avons vu plus haut, il est également possible de créer des systèmes de gestion plus souples reposant sur de nouvelles techniques de gestion publique et un style de gestion axé sur les résultats. D'abord adoptés par des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et d'autres démocraties à la Westminster, de tels systèmes se rencontrent maintenant, au moins en partie, dans nombre d'autres nations. Ils privilégient latitude et souplesse, préconisent l'assouplissement des règles au service des résultats et sont caractérisés par des accords conclus entre les dirigeants d'organisation et des représentants élus des pouvoirs publics. Il semblerait que ces systèmes fonctionnent mieux dans les pays qui les ont adoptés tôt – et qui ont tous procédé à d'importantes réformes de structure pour assouplir la gestion – mais ces réformes ne sont pas sans inconvénients. Pour les pays en développement et ceux qui sortent d'une crise, la question qui se pose est la suivante : ces nouveaux éléments de souplesse serviront-ils à améliorer les résultats ou seront-ils utilisés à d'autres fins?

30. Ainsi, lorsqu'elles mettent en place leurs systèmes de gestion, les administrations et leurs partenaires ainsi que les donateurs peuvent maintenant choisir sur un « menu » offrant des formules qui vont du très standardisé au très souple. De ce fait, les différents pays se trouvent dans des situations très diverses. Certains ont conservé une structure centralisée, qui obéit toutefois à des objectifs bien définis et met à nouveau l'accent sur le mérite. D'autres ont choisi un modèle décentralisé, qui donne une certaine latitude à chaque ministère ou organisme pour aménager ses systèmes. Un tel état de choses, dans lequel les gouvernements ont fait

des choix différents et suivent des voies distinctes, pose également problème lorsqu'il s'agit d'appliquer des principes normalisés de façon rigide dans différentes nations.

31. Il ne ressort pas de ce qui précède que certains principes normalisés de base n'ont aucun rôle à jouer. Certains systèmes administratifs uniques, notamment les systèmes de budgétisation et de gestion financière, sont considérés comme se prêtant de façon crédible au consensus sur de tels principes et attentes. On s'accorde de manière générale à trouver désirables des systèmes rationnels qui prévoient les recettes de manière exacte, identifient et suivent les dépenses nécessaires correctement et donnent accès de manière transparente aux comptes et aux opérations financières. Toutefois, même lorsqu'il s'agit de systèmes financiers, d'autres caractéristiques ne sont pas acceptées par tous, notamment la capacité d'offrir une marge de sécurité pour atténuer les répercussions de virages à la baisse ou troubles économiques inattendus⁵.

III. Évaluation de la capacité : une stratégie

32. Naturellement, les principes normalisés appliqués à l'analyse du développement des moyens et des progrès des administrations – l'approche « taille unique » – se heurtent à des obstacles dans un monde caractérisé par la diversité. Mais le fait qu'il soit difficile de mettre au point des principes standardisés applicables à l'analyse de la capacité de gouvernance ne signifie pas que les instruments d'analyse sont inutiles. Lorsque les pays sortent d'une crise et se trouvent confrontés aux exigences et aux nécessités de la reconstruction, la nature des institutions nouvellement créées ou revitalisées a une importance. Avec le temps, les progrès réalisés par ces institutions sur la voie de la réalisation des objectifs des citoyens, des responsables élus et d'autres parties prenantes prennent une importance critique. Dans les deux cas, il demeure utile de disposer de directives et de cadres transparents pour l'analyse et l'évaluation de la capacité de l'administration.

33. Pour parvenir à l'objectif qui consiste à évaluer la gouvernance et la capacité de l'administration, il existe une autre solution, à savoir le recours à une évaluation fondée sur des critères. Les démarches fondées sur des critères partent d'une hypothèse commune : les entités qui satisfont aux principaux critères ont la capacité d'être efficaces et d'obtenir de bons résultats, même en l'absence de mesures des résultats spécifiques. La capacité des administrations dépend en grande partie de la configuration, du contenu et de la structure des valeurs de leurs systèmes administratifs et elle joue un rôle vital dans la durabilité des structures de gouvernance. Ainsi, la capacité d'obtenir des résultats se transforme en une variable d'une importance critique qui intervient entre les systèmes et les pratiques de l'entité et les réalisations éventuelles elles-mêmes. Elle indique également dans quelle mesure les administrations pourront effectivement répondre aux attentes des citoyens et d'autres parties prenantes dans une grande diversité de domaines d'interventions. Cette conception de la capacité comme tremplin des réalisations plaide pour l'évaluation de la capacité (bien que le terme soit utilisé ici au sens de

⁵ Voir Yilin Hou, Donald P. Moynihan et Patricia Wallace Ingraham, « *Capacity, management and performance: exploring the links* », *American Review of Public Administration*, vol. 33, n° 3 (septembre 2003), p. 295 à 315.

capacité d'obtenir des résultats, l'approche fondée sur des critères peut également être appliquée à d'autres aspects du résultat, comme la qualité). Le recours à des critères en tant qu'instrument d'évaluation de la capacité permet d'envisager ce concept de manière concrète.

34. Les évaluations fondées sur des critères sont largement utilisées à la fois dans les organismes publics et dans les entreprises. Il ne s'agit pas de les confondre avec les analyses fondées sur les meilleures pratiques. Ces dernières prescrivent des solutions, des mesures et des réformes spécifiques, souvent dérivées d'un petit nombre d'observations. Les évaluations fondées sur des critères, en revanche, décrivent les conditions ou paramètres en fonction desquels il est possible de mesurer la capacité et les réalisations potentielles. De telles évaluations permettent également de prendre en compte des contextes et des conjonctures spécifiques – par exemple, des difficultés d'ordre économique. Il existe aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé des applications d'évaluation fondée sur les critères dont la réputation n'est plus à faire. Ainsi, aux États-Unis, les organismes publics sont évalués périodiquement selon le programme national de qualité Baldrige, ensemble de critères organisationnels de gestion de la qualité totale (GQT). Une autre variante GQT est utilisée par un nombre croissant d'institutions « prochaines étapes » au Royaume-Uni et par d'autres organismes publics européens. La Fondation européenne pour la gestion de la qualité analyse les organismes en fonction d'une liste de catalyseurs et de résultats pondérés. Les catalyseurs sont le dynamisme, la gestion des ressources humaines, les politiques et stratégies, les ressources et les processus. Les résultats sont la satisfaction des citoyens, celle du client, l'effet sur la société et les réalisations. Un concept plus récent, la feuille de notation équilibrée, définit les résultats d'après les perspectives suivantes : aspects financiers, fonctionnement interne, innovation et apprentissage et point de vue du client⁶. Chacune de ces perspectives se fonde sur des descriptions largement acceptées des conditions désirables à la lumière desquelles les résultats, la capacité ou le comportement d'une entité peuvent être examinés. Ces critères sont définis à partir d'analyses tirées de l'expérience et de travaux de spécialistes ainsi que de l'examen d'administrations ou d'organisations considérées comme très efficaces sur la durée. L'idée n'est pas qu'il n'existe qu'une façon de réunir les conditions décrites par chaque critère; l'hypothèse est plutôt que chaque administration ou organisation appliquera la stratégie la mieux adaptée à son propre environnement politique et économique. En d'autres termes, une partie de l'évaluation porte implicitement sur la mesure dans laquelle les unités analysées utilisent les ressources mises à leur disposition.

35. Ces démarches ont en commun un certain nombre de caractéristiques. Toutes reposent sur un modèle commercial de la gestion plutôt que sur un modèle propre au secteur public. Elles peuvent toutefois être adaptées de façon à intégrer des critères spécifiquement dérivés de caractéristiques du secteur public. En outre, elles répondent à une demande continue de la part de praticiens du secteur public soucieux de comprendre comment fonctionnent leurs organisations ainsi que de tirer des enseignements de l'expérience d'autres administrations. Si ces modèles demeurent aussi populaires bien qu'ils soient empruntés du secteur privé, c'est en partie parce que chacun d'entre eux s'intéresse aussi à autre chose que le résultat

⁶ Voir Robert S. Kaplan et David P. Norton, « *Using the balanced scorecard as a strategic management system* », Harvard Business Review (janvier-février 1996), p. 75 à 85.

final. Il envisage également la capacité de gestion sous une forme ou une autre. Les modèles fondés sur des critères ont été utilisés largement pour évaluer des organisations individuelles ou pour l'analyse d'évaluation des politiques⁷ sous une forme ou sous une autre, mais on ne s'en est pas servi de façon systématique pour comparer différentes administrations.

IV. L'exemple du projet sur les réalisations des pouvoirs publics

36. Le Government Performance Project (projet sur les réalisations des pouvoirs publics) des États-Unis offre un exemple intéressant de démarche fondée sur des critères dans une administration. Ce projet, qui a six ans d'existence, consiste en une évaluation organisationnelle spécifiquement conçue pour le secteur public. Il a permis d'analyser un élément crucial de l'efficacité de l'administration au niveau fédéral et au niveau local, à savoir sa capacité de gestion, c'est-à-dire sa capacité de gérer de manière efficace des fonctions administratives de base. Aux fins du présent exposé, les administrations des États sont pertinentes dans la mesure où, aux États-Unis, elles contrôlent certaines des plus grandes économies du monde et se voient accorder des responsabilités administratives considérables par le système fédéral. Les critères définis pour ce projet ont été appliqués aux 50 États dans deux études séparées, menées l'une en 1998 et l'autre en 2000, aux villes en 1999 et aux comtés en 2001. Dans le cadre d'un autre projet, le Federal Performance Project (projet sur les réalisations des entités fédérales), on a analysé la capacité des grandes entités fédérales selon les mêmes critères.

37. Définir des critères signifie nécessairement mettre au point des ensembles de déclaration normative au sujet du fonctionnement des administrations. Du fait que l'administration n'est pas encore arrivée au point où les généralisations sur la nature de la gestion sont acceptées par tous, tout effort visant à mettre au point des critères relatifs aux activités administratives peuvent faire l'objet de désaccords. Pour contourner la difficulté, les auteurs du projet sur les réalisations des pouvoirs publics ont fait fond sur les domaines consensuels qui se dégagent des textes relatifs à la gestion publique et sollicité l'opinion d'un vaste groupe de spécialistes pour chaque système de gestion. Ce groupe était composé de dirigeants élus, de spécialistes de la gestion publique, d'universitaires et d'administrateurs. Il est parvenu à un vaste consensus sur des domaines d'une importance cruciale en matière de gestion publique, ce qui a permis de définir des critères formels. Ces critères ont été légèrement modifiés par la suite sur la base des informations reçues en retour des administrations participant au projet.

38. Une démarche fondée sur des critères permet aux analystes de s'intéresser surtout à la collecte de données suivant certaines conditions explicites en matière de qualité, d'efficacité et de résultat. La façon dont doivent être réunies les données nécessaires dépend en partie, toutefois, de la nature des différents critères, car certains d'entre eux se prêtent mieux à certains types de collecte de données qu'à d'autres. Ainsi, pour les questions au sujet desquelles on peut s'attendre à ce que, consultés par écrit, les responsables gouvernementaux donnent des réponses subjectives ou « officielles », d'autres méthodes telles des entretiens informels, des

⁷ Voir P. H. Rossi et H. E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 4^e éd. (Newbury Park, Californie, Sage, 1989); voir aussi David L. Weimer et Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992).

enquêtes auprès de groupes de citoyens ou l'analyse de documents peuvent donner des résultats plus révélateurs. En dernière analyse, le projet sur les réalisations des pouvoirs publics a recouru à toute une série de techniques de collecte et d'analyse de données : enquêtes approfondies menées par écrit pour chaque système de gestion, analyse de la teneur de documents officiels, entretiens avec responsables gouvernementaux et parties prenantes, et analyse de la teneur de la transcription des entretiens et des enquêtes. Une telle conjonction de moyens a contribué à la validité du processus et de ses conclusions⁸.

39. L'analyse du projet sur les réalisations des pouvoirs publics était fondée sur les hypothèses suivantes (inhérentes au modèle présenté dans le graphique) :

- L'amélioration des résultats ou des services ne se produit pas sur demande. On n'obtient vraisemblablement pas de résultats en l'absence d'une capacité organisationnelle plus fondamentale. La mise en place de cette capacité dans les administrations se fait sur la durée et elle s'appuie sur des systèmes et des activités qui ont leur fondement dans les institutions. Un élément important de cette capacité est la gestion, laquelle, dans l'analyse du projet sur les réalisations des pouvoirs publics, est fondée sur la solidité et le potentiel des cinq systèmes de gestion des crédits présentés dans le graphique;
- Cette capacité varie de système à système au sein d'une même administration publique ainsi que d'une administration publique à l'autre;
- Les attributs cruciaux de ces systèmes de gestion peuvent être décrits, mesurés et comparés;
- Il est fondamental que le processus soit transparent, compréhensible et d'un accès commode pour tous les citoyens.

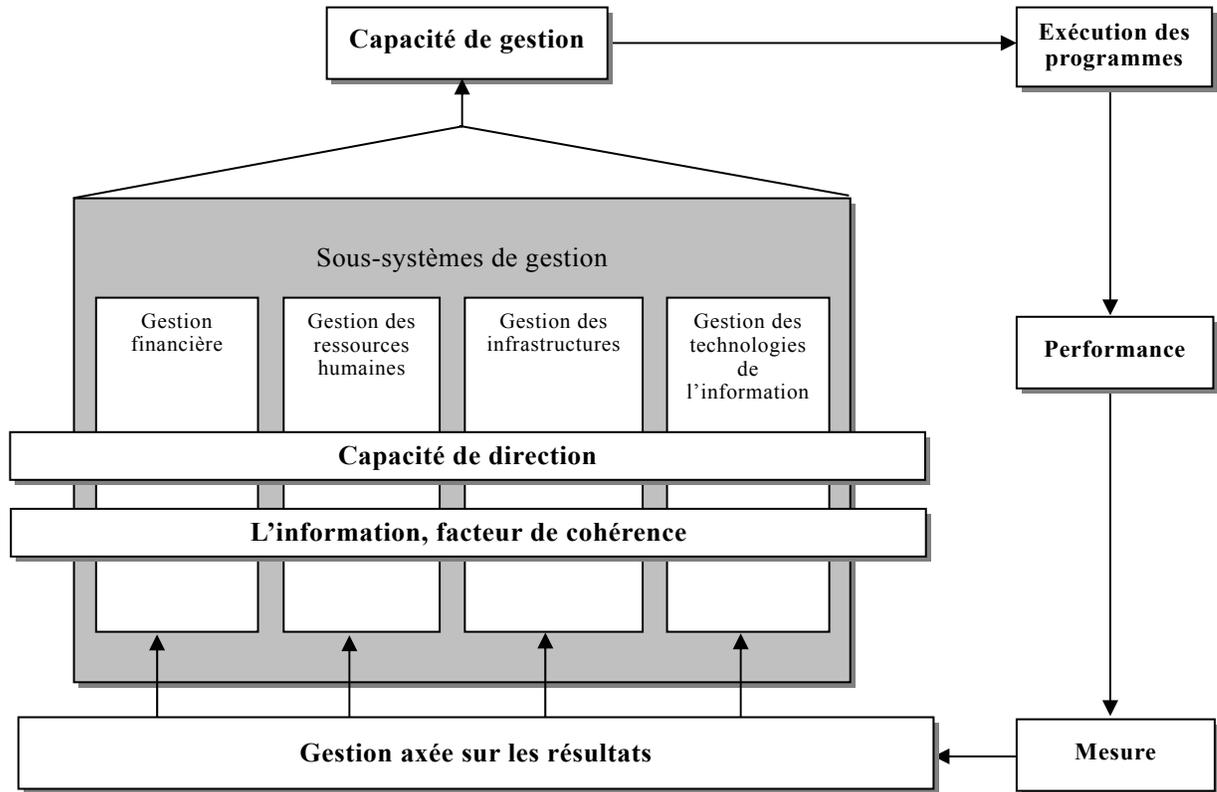
40. Il faut toutefois se montrer prudent. Le modèle du projet sur les réalisations des pouvoirs publics n'a pas mesuré la performance en elle-même. Il a analysé et mesuré seulement un élément de la capacité, à savoir les systèmes de gestion. On a pensé que, parce que ces systèmes créent la capacité d'obtenir des résultats, ils stimulent la performance, mais leur succès ou leur échec relatif ne donne pas en mesure complète de l'efficacité d'ensemble d'une administration. En termes d'analyse des politiques, le projet a procédé à une analyse critique d'un seul élément situé au cœur de l'équation des résultats. Il n'a pas mesuré le résultat des politiques menées. Il est possible de concevoir l'analyse comme une mesure de la qualité de gestion et certains l'ont fait⁹. De manière générale, toutefois, le projet repose sur l'idée de base que les systèmes de gestion sont des variables importantes à prendre en considération lors de l'évaluation de la capacité d'une administration dans divers domaines d'intervention et jouent un rôle significatif lorsqu'il s'agit de comprendre comment un ensemble de facteurs déterminants peuvent produire des résultats

⁸ Matthew B. Miles and Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, 2^e éd. (Thousand Oaks, Californie, Sage, 1994).

⁹ Voir Sandra K. Schneider et Jerrell Cogburn, « The quality of management and government performance: an empirical analysis of the American States », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 2 (mars-avril 2003, p. 206 à 213); voir aussi Amy Kneller Donahue, Sally Coleman Selden et Patricia W. Ingraham, « Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n° 2, (1^{er} avril 2000, p. 381 à 411).

différents en matière de réalisation et d'efficacité. En termes de renforcement des capacités et de gouvernance, ces systèmes favorisent l'efficacité à plus long terme.

Modèle de systèmes administratifs



41. Les cinq systèmes de gestion étudiés – gestion financière, gestion des ressources humaines, gestion des infrastructures, gestion des technologies de l'information et gestion axée sur les résultats – correspondent à des fonctions de base présentes à tous les niveaux de l'administration. La gestion des finances, des personnes et de l'infrastructure est une responsabilité essentielle des administrations, grandes ou petites. Si la gestion des technologies de l'information est apparue plus récemment, elle est un élément essentiel de l'efficacité des processus de planification, d'évaluation et de décision. La recherche de résultats étant de plus en plus fréquemment la norme, les systèmes utilisés à cet effet deviennent des éléments indispensables de la gestion des ressources. Ces cinq systèmes, qui ont été choisis après de longues consultations avec des responsables du secteur public, des spécialistes de la gestion publique et d'autres experts, sont présents dans pratiquement toutes les administrations de grande taille et facilitent la mise en œuvre des politiques. Des critères spécifiques ont été définis pour l'évaluation de chacun d'entre eux. En outre, on a également tenu compte des possibilités d'intégration, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle ils sont interconnectés, compatibles et contribuent à la réalisation d'objectifs communs ainsi que de la capacité de direction et d'impulsion, c'est-à-dire de la capacité à faciliter

l'obtention de résultats en offrant une vision, en encourageant l'amélioration et l'intégration des systèmes et en motivant les divers acteurs concernés afin qu'ils travaillent ensemble dans un même but. Les rapports entre capacité à diriger et renforcement des capacités sont examinés plus en détails ci-dessous.

42. Certains éléments importants ont par ailleurs été omis de l'analyse. Il avait été décidé que celle-ci ne chercherait pas à déterminer « qui fait le mieux avec le plus de moyens », c'est-à-dire la façon dont les administrations les plus riches allouent et utilisent leurs budgets, mais l'efficacité de l'utilisation de ces moyens, ce qui a permis de constater des disparités très importantes. De fait, certaines administrations ne s'intéressent qu'aux systèmes de gestion financière. Un fonctionnaire, intervenant au sujet de la gestion axée sur les résultats, a observé que « lorsque ça va bien, personne ne s'y intéresse, et lorsque ça va mal, cela n'a de toutes façons aucune importance ».

43. La politique et l'environnement politique général des systèmes de gestion ne figurent pas non plus expressément parmi les objets de l'analyse, mais bien entendu il sont toujours importants. Par exemple, dans de nombreux cas, les fonctionnaires qui ont reçu le rapport final n'étaient pas ceux qui étaient présents lorsque l'analyse a été effectuée. La politique et le climat politique de certains États, villes et comtés expliquent en bonne partie le fort taux de syndicalisation, qui n'est pas sans incidences, en particulier en ce qui concerne les systèmes de gestion des ressources humaines.

44. L'aspect politique, en tant que tel, n'a pas non plus fait l'objet d'une analyse, non pas parce qu'il n'est pas un facteur important mais parce qu'il s'agissait d'analyser les systèmes de gestion en faisant abstraction de l'environnement politique, parfois controversé, dans lequel ces systèmes sont exploités. Les deux sont des sujets importants, mais l'analyse n'était pas conçue comme un outil politique : un tel sujet sortait de son cadre, et par ailleurs les ressources disponibles avaient été insuffisantes.

45. En partie pour les mêmes raisons, l'analyse n'a pas non plus examiné spécifiquement la question de la capacité de direction. Dans la fonction publique, cette notion englobe nécessairement à la fois l'autorité et la responsabilité politiques et l'autorité qui résulte d'une carrière au sein de l'administration. L'étude de cette question est difficile, non seulement parce qu'elle est considérée comme hautement politique mais également parce qu'elle porte à la fois sur les rôles et les responsabilités. Par conséquent, afin de se limiter véritablement à la gestion, et compte tenu des ressources disponibles ainsi que du temps imparti, cette question n'a pas été traitée. L'analyse a cependant montré qu'elle jouait un rôle important et qu'elle expliquait pour une large part les différences de capacités constatées. Dans le cadre de cette analyse, on entend par direction l'action d'un dirigeant ou d'une équipe qui fixe des priorités à long terme, renforce et préserve les priorités stratégiques et comprend suffisamment bien les rouages des administrations pour établir un plan d'application réaliste. Il s'agit donc d'un concept global qui recouvre une vision à long terme comme la mise en œuvre des programmes et des politiques générales, que les personnes concernées soient des politiques ou des fonctionnaires de carrière.

V. Le processus

46. Le processus d'évaluation comporte plusieurs étapes, parfois simultanées. Avant toute chose, il importe de préciser que s'il peut être appliqué par des observateurs extérieurs, il est préférable que des groupes essentiels de citoyens, de parties prenantes et d'autres parties intéressées extérieures aux pouvoirs publics y participent. Cette participation peut être réalisée de différentes façons et à différentes étapes, mais elle est essentielle à la qualité de l'évaluation.

A. Phase 1 : le choix de l'objet de l'évaluation

47. Les pratiques, politiques et programmes publics offrent de très nombreux objets potentiels d'évaluation. Toutefois, pour que l'évaluation soit efficace, elle doit être limitée afin de pouvoir recueillir des informations pertinentes et complètes et de permettre une participation appropriée. Le projet considéré portait sur les systèmes de gestion, mais de nombreux autres objets, par exemple les méthodes de participation de la population à l'élaboration des politiques, peuvent également être évaluées.

B. Phase 2 : choix et conception des critères

48. Le fait que le choix des critères soit l'un des problèmes les plus délicats explique pourquoi il est essentiel d'avoir une large participation : la participation des citoyens peut contribuer à faire en sorte que les objectifs des programmes et des pouvoirs publics tiennent compte des besoins de la population et les complètent. Différents groupes de la société évalueront l'efficacité des pouvoirs publics selon des points de vue différents et parfois contradictoires. Il importe par conséquent de choisir des critères qui reflètent plus d'un point de vue et qui permettent aux divers groupes d'étudier les informations recueillies de façon objective – ou qui les contraignent à le faire. L'élaboration du projet d'évaluation des réalisations des pouvoirs a ainsi pris plus d'un an.

C. Phase 3 : identifier les informations nécessaires et la façon de les obtenir

49. Certaines sources d'information étaient évidentes mais dans d'autres cas il a fallu faire appel à un ensemble de sources indirectes afin d'obtenir une image plus complète des critères utilisés. De plus, de nombreux gouvernements ont cherché à collecter des données qui étaient pratiquement impossibles à obtenir, et d'autres n'ont pas fourni d'informations sur le projet. Dans ces cas, il a fallu recourir dans une large mesure à d'autres sources, telles que les groupes de citoyens et les organisations qui œuvrent en faveur d'une bonne administration. La collecte des données prend également du temps, environ neuf mois dans ce cas précis. Étant donné que des informations exactes et complètes sont essentielles pour déterminer les responsabilités, un premier enseignement important peut être tiré dès cette phase du processus, à savoir que les gouvernements qui ne disposent pas des informations nécessaires ou qui refusent de les communiquer n'assument probablement pas leur responsabilité.

D. Phase 4 : validation et analyse des données

50. Les informations recueillies, que ce soit à l'occasion de vastes enquêtes auprès d'organismes publics ou d'entretiens avec les groupes de citoyens et d'autres parties prenantes doivent être validées et confirmées par d'autres documents et d'autres sources. Bien que prenant du temps, la validation garantit la rigueur du processus d'évaluation. Les techniques d'analyse ne sont pas nécessairement les mêmes pour les divers critères, étant donné que certaines informations sont plus simples à valider que d'autres. Par exemple, pour analyser les réalisations des pouvoirs publics, s'il a été très difficile d'évaluer dans quelle mesure les fonctionnaires utilisaient les technologies de l'information, il a été au contraire relativement facile de déterminer le coût des systèmes analysés.

E. Phase 5 : compilation des informations et production et diffusion de rapports utiles

51. Pour que l'évaluation atteigne son objectif, les très nombreuses informations recueillies doivent être transformées en rapports compréhensibles et utilisables. Si on prend à nouveau comme exemple les réalisations des pouvoirs publics, les équipes chargées de l'analyse de ces informations et de la rédaction des rapports étaient composées d'universitaires et, en raison de leur capacité à exprimer clairement des concepts complexes, de journalistes. Les conclusions de l'analyse ont fait l'objet d'un compte rendu dans une revue largement diffusée et des quotidiens à l'intention de la population et d'autres parties intéressées et ont également été affichées sur divers sites Web consacrés au projet. Cette large diffusion destinée à informer les citoyens de l'action des pouvoirs publics et de l'impact de cette action sur leur vie quotidienne était l'un des objectifs principaux du projet.

VI. Enseignements tirés de l'évaluation fondée sur les critères

52. Le projet a permis d'identifier la façon dont les administrations organisent les systèmes de gestion de base indispensables à leurs activités et essentiels à une bonne gouvernance. Ce faisant, il a également permis d'examiner d'autres aspects plus précis du développement et de l'évaluation des capacités. Dans le domaine de la gestion axée sur les résultats par exemple, il est clair que si la plupart des administrations produisent d'importantes quantités d'informations sur leur performance, elles ont dans la plupart des cas des difficultés à en tirer des enseignements¹⁰. L'analyse des documents consacrés à la gestion des ressources humaines a fait apparaître une tendance à la décentralisation, en particulier en ce qui concerne le recrutement et l'évaluation du comportement professionnel, mais également le recours à de nouveaux systèmes et stratégies de gestion. Par exemple, certains systèmes qui étaient fortement décentralisés la première année, l'administration centrale ne donnant aucune instruction et ne collectant aucune information, l'étaient un peu moins la troisième année et agissaient dans un cadre

¹⁰ Voir Patricia W. Ingraham et Donald P. Moynihan, « Beyond measurement: measuring for results in State Government » in *Task Force on Performance Management and Measurement* sous la direction de R. Nathan et D. Forsythe (New York, Rockefeller Institute, 2001).

défini au niveau de l'administration centrale. L'utilisation sur plusieurs années des mêmes critères a permis d'évaluer l'évolution des pratiques de gestion. Ainsi, la comparaison des résultats fournis par les deux premières analyses sur les pratiques des États aux États-Unis a montré que des progrès avaient été réalisés dans certains domaines, à savoir la planification des effectifs, l'utilisation de la planification stratégique et la mesure de la performance, et que les technologies de l'information avaient pris de l'importance. Ces dernières constituent le système où les progrès ont été les plus marqués entre la première et la troisième année, mais également celui qui continue de poser les problèmes les plus importants.

53. L'analyse a également révélé que les pouvoirs publics n'attribuaient pas la même importance aux différents systèmes, que ce soit en termes d'investissements ou d'utilité pour la réalisation d'autres objectifs. Ce résultat est très important du point de vue de l'efficacité et de la qualité d'une manière générale. Par exemple, bien que les systèmes budgétaires soient presque toujours considérés comme les plus importants, les administrations n'ont pas toutes les mêmes moyens pour ce qui est d'utiliser les outils prévisionnels de recettes. Il existe également de grandes différences en ce qui concerne la communication des informations budgétaires à l'intention de la population et d'autres parties prenantes jouant un rôle essentiel. Alors que certains gouvernements affichent ces informations ainsi que les directives régissant l'élaboration du budget sur le Web, sollicitant ainsi en permanence les points de vue et les observations de la population, d'autres estiment remplir leur devoir d'information en se contentant de fournir un exemplaire du budget à une bibliothèque publique.

54. Il convient également de noter que les évaluations de projet tels que le projet sur les réalisations des pouvoirs publics, ne se fondent pas sur l'hypothèse selon laquelle un accroissement des dépenses se traduit nécessairement par une amélioration du contenu et des performances mais au contraire cherchent à déterminer, compte tenu du contexte et des ressources existantes, quels ont été les choix et les objectifs retenus et dans quelle mesure favorisent-ils ou au contraire limitent-ils le renforcement des capacités à long terme.

VII. Évaluation dans d'autres contextes nationaux

55. Le modèle et les résultats décrits ci-dessus reposent sur des hypothèses concernant un pays et sur la situation de ce pays. Ils ne devraient pas être appliqués tels quels à d'autres contextes nationaux. Néanmoins, il est intéressant de se demander lesquelles parmi ces composantes – et quels éléments de ces composantes – pourraient être applicables dans d'autres contextes. Comme indiqué précédemment, la pertinence des différents éléments est fonction de la nature et de la structure de l'administration considérée, et notamment du système politique, qui a une influence essentielle. La situation économique, de même que les ressources disponibles et les moyens dont dispose les pouvoirs publics de les utiliser en faveur du renforcement des capacités sont également importants. Un autre aspect dont il faut tenir compte est la mesure dans laquelle le gouvernement est à l'écoute de la population et essaie de la tenir informée ainsi que de la faire participer aux débats de politique. Les systèmes administratifs et de gestion ne peuvent être évalués qu'en tenant compte de ces divers éléments indissociables du contexte national.

56. Toutefois, l'expérience suggère que certaines composantes du modèle de renforcement des capacités administratives peuvent également être utilisées à des fins de comparaison. Par exemple, lors des discussions, des représentants des gouvernements ainsi que des étudiants chinois, indiens et thaïlandais ont considéré que les systèmes de gestion budgétaire et financière se prêtaient aux comparaisons et étaient des éléments clefs d'une bonne gouvernance. Les systèmes de gestion des ressources humaines pourraient également donner lieu à des comparaisons étant donné qu'ils déterminent la capacité des administrations à recruter, former et conserver le personnel qualifié nécessaire à l'exploitation de tous les autres systèmes de gestion. L'évaluation de la capacité à gérer les ressources humaines peut également porter sur les moyens mis en place en faveur des personnels, et en particulier les possibilités de formation offertes aux diverses catégories de personnel d'encadrement essentiel, l'existence de véritables stratégies de développement des compétences et la planification systématique des ressources humaines.

57. Outre les critères, on pourrait également étudier la possibilité d'appliquer les outils et les concepts utilisés dans d'autres contextes. En particulier, les capacités et les performances sont deux notions distinctes qui peuvent être évaluées au moyen des questions suivantes :

- Quelle est la qualité de la performance des administrations?
- Des informations fondamentales sur la performance peuvent-elles fournir des informations plus générales sur la qualité, l'efficacité et la transparence?
- Les systèmes d'administration publique sont-ils bien organisés et développés?
- Comment améliorer la capacité de ces systèmes?
- Quelles sont les priorités?

58. Une fois ces questions posées, on peut définir des critères précis pour évaluer chaque système de gestion puis affiner ces critères en fonction du contexte national. Les résultats de ces évaluations peuvent être combinés avec ceux d'autres évaluations et des perspectives stratégiques afin de mieux appréhender la façon dont l'existence de capacités multiples pourraient contribuer ou au contraire entraver les efforts des pouvoirs publics pour mettre en place et gérer un système efficace de gouvernance et d'administration publique. En outre, ces critères peuvent permettre d'évaluer les progrès réalisés en vue des objectifs dans ces deux domaines. Enfin, il est également possible d'évaluer dans quelle mesure les pouvoirs publics sont à même d'acquérir la capacité et l'autorité nécessaires à la stabilité des institutions, essentielles à leur propre survie et prospérité.

59. Des critères clairement énoncés et largement compris permettent aux citoyens et à d'autres parties prenantes de mieux comprendre les pouvoirs publics qui sont là pour les servir, c'est-à-dire non seulement les questions et les problèmes auxquels ils doivent faire face, mais également dans quelle mesure ils en auront la volonté et les moyens de les résoudre. Ils contribuent de façon importante à l'efficacité de l'administration, de la gouvernance et de la participation, indispensables à une bonne gestion des affaires publiques.

VIII. Conclusion et recommandations

60. Afin de pouvoir encourager en permanence une meilleure administration publique, les citoyens doivent avoir les moyens d'en déterminer les principes, les fondations, la qualité et l'efficacité. L'évolution du contexte sociopolitique et économique a fait ressortir encore plus clairement l'importance qu'il y avait à faire une plus large place aux approches et aux méthodologies participatives à tous les stades du processus d'élaboration des politiques.

61. Bien qu'il existe de nombreuses approches et méthodologies, celle décrite dans le présent rapport a pour intérêt une certaine adaptabilité. Les cinq phases du processus décrit pourraient être appliquées après ajustements à une grande diversité de situations. Il faudrait mettre l'accent sur la participation de groupes clefs de citoyens, des principaux intervenants en matière de gouvernance et des parties prenantes extérieures à l'administration. En particulier, il faudrait utiliser les structures de gouvernance décentralisées de différents pays et régions pour toucher un grand nombre de citoyens et obtenir leurs points de vue et leurs observations au sujet de ce qu'ils considèrent être une bonne administration publique. Une telle stratégie aurait pour effet d'accroître la légitimité des fondations, principes, paramètres de qualité et critères de performance de l'administration.

62. En conséquence, ce type d'évaluation présente de l'intérêt dans la mesure où les points de vue des citoyens et des groupes communautaires sont pris en compte tout au long du processus, y compris pour la détermination des critères d'évaluation à utiliser. Les approches et les méthodologies participatives doivent être suffisamment souples pour tenir compte des différences sensibles qui existent entre pays et régions. En d'autres termes, une approche uniforme serait inadaptée dans le monde actuel et ne tiendrait pas compte de situations initiales, missions et objectifs différents. Pour ce qui est des organisations, l'évaluation doit tenir compte de perspectives multiples ainsi que des points de vue des citoyens, en particulier des groupes défavorisés.

63. Le projet sur les réalisations des pouvoirs publics, qui est représentatif d'une telle évaluation, fournit des exemples de discussions et de débats au sujet de diverses approches et méthodologies participatives pour la mise en place des fondations et l'élaboration de principes d'administration et de gouvernance publiques.

64. Il est recommandé que le Comité d'experts de l'administration publique élabore, en complétant la présente analyse préliminaire, sa propre méthodologie concernant les fondements et les principes de l'administration publique.