



---

**Commission économique pour l'Europe****Conférence des statisticiens européens****Soixante-cinquième réunion plénière**

Genève, 19-21 juin 2017

Point 8 a) de l'ordre du jour provisoire

**Coordination des travaux internationaux de statistique  
dans la région de la Commission économique pour l'Europe****Résultats des examens approfondis réalisés par le Bureau  
de la Conférence des statisticiens européens****Examen approfondi des statistiques sur la gouvernance****Note établie par le Mexique, la Turquie et l'Organisation  
de coopération et de développement économiques (OCDE)***Résumé*

Le présent document est une version condensée du rapport qui a servi de base à l'examen approfondi des statistiques sur la gouvernance que le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a mené en octobre 2016.

On y trouve un résumé des activités internationales relatives aux statistiques sur la gouvernance, ainsi qu'un inventaire des questions à régler et des difficultés à surmonter. Les conclusions et recommandations de cet examen sont présentées à la section V, et les résultats figurent dans le document ECE/CES/2017/9/Add.1.

La version complète du présent document est disponible à l'adresse [www.unece.org/stats/ces/reviews.html](http://www.unece.org/stats/ces/reviews.html).



## I. Résumé analytique

1. La gouvernance est un concept général et complexe qui peut s'appliquer dans différents contextes et qui recouvre des aspects aussi bien techniques que fonctionnels. Ce terme fait désormais partie intégrante du vocabulaire politique de la plupart des pays et il tient une place importante dans les préoccupations des organismes nationaux et internationaux de statistique. Cet intérêt de la communauté statistique, qui est en partie dû à l'inclusion dans le Programme 2030 d'un objectif sur la gouvernance, a mené à la création en mars 2015 du Groupe de Praia pour l'étude des statistiques sur la gouvernance. L'examen approfondi des statistiques sur la gouvernance mené sous l'égide de la Conférence des statisticiens européens offre un bilan des mesures statistiques disponibles dans la région et recense les difficultés à surmonter.

2. Cet examen<sup>1</sup> s'appuie sur une définition restreinte de la gouvernance, centrée sur les institutions publiques (c'est-à-dire à l'exclusion des entreprises et d'autres organismes privés) qui exercent leur activité au niveau national (à l'exclusion des institutions internationales ou locales). La première étape vers un consensus sur le cadre conceptuel qui pourrait être mis en œuvre dans les statistiques officielles consisterait à regrouper en trois grandes catégories les différents aspects généralement associés au concept de gouvernance : i) les principes essentiels qui régissent les opérations de ces institutions ; ii) les processus de décision qu'elles mettent en œuvre ; iii) les résultats recherchés, en termes de prestations fournies à la population. Ces catégories comportent des dimensions plus spécifiques et des aspects plus détaillés. Elles sont liées à des fonctions gouvernementales déterminées, et leur évaluation requiert des compétences et des instruments de mesure appropriés. S'agissant des principes, les mesures sont généralement fondées sur les évaluations d'experts fournies par des chercheurs, et s'agissant des processus, sur les données administratives et les évaluations fournies par des fonctionnaires. Pour ce qui est de la valeur ajoutée, la principale unité d'analyse est l'individu, ce qui veut dire que les enquêtes menées auprès des ménages par les organismes nationaux de statistique et d'autres producteurs de données jouent un rôle essentiel. Cependant, dans de nombreux cas, il sera nécessaire de compiler des statistiques provenant de sources diverses pour éclairer le caractère multidimensionnel de la gouvernance.

3. Les statistiques sur la gouvernance dans la région de la Conférence des statisticiens européens, même si elles sont encore rares, sont collectées auprès de l'ensemble de ces sources. L'examen approfondi met en relief le rôle particulier que jouent les données administratives collectées par les organismes publics dans le cadre de l'exécution et de l'évaluation des diverses fonctions gouvernementales. On y présente (sur la base des réponses des organismes nationaux de statistique à un questionnaire) l'éventail des informations statistiques déjà disponibles, en notant l'hétérogénéité et la comparabilité limitée des informations recueillies au niveau national, ainsi que l'absence d'une nomenclature commune entre les pays qui permette de décrire les éléments essentiels immédiatement disponibles. Des données sur la gouvernance offrant un meilleur degré de comparabilité sont généralement compilées par les organisations internationales à partir d'évaluations qualitatives fournies par des fonctionnaires nationaux ou des réseaux de recherche. Les enquêtes auprès des ménages, qu'elles soient réalisées par des producteurs non officiels de statistiques ou (plus rarement) par des organismes nationaux de statistique, constituent également une source importante d'informations comparables au niveau international.

4. Trois conclusions ressortent de cet examen. Premièrement, même si l'on dispose déjà dans la région de statistiques relatives aux divers aspects de la gouvernance, celles-ci diffèrent de par les concepts qui les sous-tendent, l'étiquetage des données, l'éventail d'institutions couvertes et le détail des fonctions étudiées. La première étape consiste donc à élaborer un cadre conceptuel commun pour permettre de collecter des données plus fiables et utiles en matière de gouvernance. Deuxièmement, il faudrait s'attacher à évaluer

<sup>1</sup> Préparé par Salim Gürbüz, Devrim Yağan, Oktay Özgüç İrken, Evrim Sultan, Ashlan Kabadayı, Mert Gökcü, Yusuf Sümer, Fisun Şener et Merve Aytekin, de l'Institut turc de statistique, Adrian Franco et Oscar Jaimés, de l'Institut national mexicain de statistique et de géographie, et Santiago Gonzalez, Lara Fleischer et Marco Mira d'Ercole, de l'OCDE.

la qualité des statistiques existantes, de façon à pouvoir formuler des conseils d'ordre général et à élaborer des principes directeurs à l'intention des producteurs et des utilisateurs de statistiques sur la gouvernance. Le modèle que l'OCDE utilise actuellement pour mesurer la « confiance » (en évaluant la validité des mesures existantes à l'aide de différents critères) devrait être étendu à d'autres aspects de la gouvernance. Troisièmement, même si les statistiques sur la gouvernance sont un sujet politiquement sensible, les organismes nationaux de statistique devraient les considérer comme un domaine parmi d'autres et leur appliquer les normes et critères de qualité qui valent pour d'autres données sociales, économiques et environnementales.

## II. Introduction

5. Le concept de gouvernance a été utilisé dans de nombreux contextes par différentes disciplines, englobant des philosophies, acteurs, institutions et domaines variés. Aucune définition de la gouvernance ne fait consensus entre toutes les disciplines. Depuis les années 1990, ce terme est de plus en plus associé aux politiques visant à créer des cadres institutionnels propices à la croissance économique et au développement (Rothstein, 2015), ce qu'on appelle « la bonne gouvernance ». Même si cette notion est à la fois récente et contestée (Plattner, 2013), les chercheurs et les organisations internationales l'utilisent pour désigner une pléthore de notions différentes et qui se recoupent parfois partiellement, telles que les systèmes politiques, la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme, les libertés, l'absence de discrimination, la transparence des procédures administratives, la participation des citoyens et des organisations de la société civile, la qualité de la réglementation, l'efficacité des politiques publiques, ou encore la lutte contre la corruption.

6. La plupart des usages modernes du terme de gouvernance découlent de préoccupations liées à la façon dont des pays sont passés d'un régime autoritaire à la démocratie, ou à la faiblesse des capacités institutionnelles de pays en développement. Les indicateurs de gouvernance servent aux investisseurs, aux donateurs et aux institutions financières à évaluer la stabilité et la transparence des gouvernements, ainsi que la facilité d'exercer des activités commerciales dans différents pays (Arndt et Oman, 2006).

7. Cependant, la demande actuelle d'indicateurs de gouvernance fiables ne se limite pas aux pays émergents ou en développement, et n'émane pas seulement des investisseurs étrangers soucieux pour leurs activités entrepreneuriales. Elle existe aussi bien dans les démocraties anciennes que dans les démocraties récentes, et traduit un mécontentement croissant des citoyens quant au fonctionnement de ce système politique. À cet égard, la capacité d'adopter des politiques qui répondent aux besoins des citoyens et respectent leurs droits, et le risque que les inégalités économiques croissantes rendent les citoyens moins égaux au regard de la loi et au sein du système politique constituent des préoccupations essentielles. De plus, le fonctionnement des institutions politiques et gouvernementales influence l'expression politique et la capacité d'action des citoyens, et il constitue donc un élément déterminant pour le bien-être général de la population (Stiglitz et coll., 2009)<sup>2</sup>.

8. Il existe de nombreux ensembles d'indicateurs internationaux centrés sur la gouvernance publique. Certains sont assez complets, comme les indicateurs de la gouvernance mondiale de la Banque mondiale ou les indicateurs de gouvernance durable de la fondation Bertelsmann, tandis que d'autres concernent des aspects spécifiques de la gouvernance – par exemple l'indicateur état de droit du World Justice Project ou l'indice de la corruption de Transparency International – ou portent sur un ensemble limité de services gouvernementaux – par exemple les indicateurs Doing Business de la Banque mondiale. Certains de ces ensembles exploitent des données issues de différentes sources tandis que

<sup>2</sup> De même, l'OCDE considère « l'engagement civique et la gouvernance » comme l'une des 11 dimensions du bien-être de la population (OECD, 2013). Elle s'appuie sur des indicateurs tels que la participation électorale, la participation à des activités politiques et la mobilisation des acteurs dans le processus d'élaboration des réglementations nationales pour comparer les résultats obtenus par les différents pays. Mesurer la confiance que les citoyens éprouvent envers leurs semblables, les gouvernements nationaux et les institutions publiques sert également à l'OCDE à évaluer le « capital social », l'une des composantes indispensables au bien-être durable (OCDE, 2015).

d'autres s'appuient uniquement ou principalement sur des données collectées par l'organisme promoteur.

9. Cependant, le domaine de la gouvernance ne dispose pas encore d'une assise solide au sein du système officiel de statistique. Il n'existe aucune norme ou directive internationale qui pourrait orienter la collecte de données sur ce sujet. Le principal problème tient indéniablement à l'absence de consensus quant à ce qui, précisément, devrait être mesuré : tant que le concept de gouvernance n'aura pas été clarifié sur les plans théorique et analytique et que ses éléments constitutifs n'auront pas été explicités, l'exploitation de données statistiques pourrait se révéler un exercice dénué de sens. Il n'existe que très peu de travaux systématiques portant sur la validité des différentes mesures, c'est-à-dire visant à s'assurer que le concept mesuré par les statisticiens correspond à des notions identifiables par les personnes interrogées lors des enquêtes auprès des ménages, et à vérifier que les différentes mesures d'un même concept fournissent des informations cohérentes et que ces mesures cadrent avec l'analyse communément faite des causes et conséquences du phénomène mesuré.

10. Cependant, certains signes indiquent que la statistique officielle commence à s'intéresser à la question de la gouvernance. À la suite d'une consultation publique sur les mesures des progrès réalisés par l'Australie, le Bureau australien de statistique a fait de la gouvernance un pilier distinct de ses travaux, au même titre que les domaines économique, social et environnemental. D'autres bureaux de statistique, tels que l'Institut national de statistique et de géographie (INEGI) du Mexique, ont engagé d'importants investissements pour développer leurs capacités à mesurer le fonctionnement du système judiciaire, ainsi que l'accès des citoyens aux divers services et institutions publics. Au niveau international, la Commission de statistique de l'ONU a créé en mars 2015 le Groupe de Praia pour l'étude des statistiques sur la gouvernance, en vue d'élaborer d'ici à mars 2018 un guide pratique sur l'étude des statistiques de la gouvernance à l'intention des bureaux nationaux de statistique. L'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 2015, des 17 objectifs de développement durable – dont l'un s'intitule « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous » – a accentué la pression sur les organismes nationaux de statistique pour qu'ils élaborent des indicateurs pertinents permettant une mesure à l'échelle mondiale.

11. Étant donné l'intérêt croissant suscité au plan international par les statistiques de la gouvernance, le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a convenu, lors de sa réunion d'octobre 2015, de procéder à un examen approfondi sur le sujet. Le présent rapport, qui a été préparé par l'Institut turc de statistique, l'Institut national de statistique et de géographie du Mexique et l'OCDE, vise entre autres à contribuer aux travaux du Groupe de Praia en étudiant l'information relative aux statistiques de la gouvernance actuellement disponible dans les pays membres de la Conférence. Il est structuré comme suit. Un bref résumé analytique de l'examen est fourni à la section I. Après l'introduction (sect. II), la section III est consacrée à l'étendue et à la définition du domaine à l'étude. À la section IV sont présentés les résultats des activités statistiques sur la gouvernance, qui sont regroupés en deux grandes catégories, d'une part les données recueillies au niveau national, principalement à partir d'informations administratives, et d'autre part des indicateurs comparatifs fondés soit sur des évaluations d'experts, soit sur des enquêtes non officielles auprès des ménages. En complément de la recherche documentaire, les informations relatives aux activités statistiques sur la gouvernance s'appuient également sur les réponses à un questionnaire envoyé aux organismes nationaux de statistique membres de la Conférence le 11 mai 2016<sup>3</sup>. La section V contient des recommandations concernant la poursuite des travaux dans ce domaine de la statistique.

<sup>3</sup> En tout, 29 organismes nationaux de statistique ont répondu au questionnaire ; les réponses peuvent être consultées sur le wiki créé par la CEE pour la distribution des documents relatifs aux réunions du Bureau de la Conférence des statisticiens européens.

### III. Étendue et définition du domaine statistique visé

#### A. La gouvernance, un concept multidimensionnel

12. Il n'existe pas une définition unique de la gouvernance. Depuis les années 1990, ce terme est de plus en plus associé à ce qu'on appelle « la bonne gouvernance », c'est-à-dire aux politiques visant à créer des cadres institutionnels propices à la croissance économique et au développement (Rothstein, 2015), ainsi qu'à la diffusion de nouveaux modèles de gestion. Cependant, cette définition à elle seule ne permet pas de distinguer clairement ce qui est du ressort de la statistique sur la gouvernance et ce qui n'en relève pas.

13. L'absence d'unanimité sur la définition et les composantes de la gouvernance pose plusieurs difficultés pour le travail de mesure. Le principal problème tient au fait qu'il n'existe pas de consensus quant à ce qu'il s'agit précisément de mesurer : tant que le concept de gouvernance n'aura pas été clarifié sur les plans théorique et analytique, sa mise en œuvre opérationnelle dans le champ statistique risque de n'être qu'un exercice dénué de sens. Dans les paragraphes qui suivent, une première tentative est faite pour « déconstruire » le concept très large de gouvernance en le décomposant en ses éléments constitutifs et en opérant une distinction entre les différentes unités d'analyse.

#### B. Déconstruction du concept de gouvernance

14. La mise en œuvre opérationnelle d'un concept complexe tel que celui de gouvernance exige de le « déconstruire », ce qui implique, d'une part, d'exclure les entités dont la mesure pose problème, et d'autre part, d'utiliser un modèle pour déterminer ce qui relève du concept à l'étude.

15. Pour ce qui est du premier critère, on a choisi dans la présente section de restreindre le périmètre de l'examen aux institutions publiques dont la mission est de servir la population, ce qui exclut les organismes privés, même s'ils exercent une influence importante sur le bien-être d'un grand nombre de personnes. Sachant que la plupart des institutions publiques ont un ancrage national, cette section est consacrée aux institutions nationales, à l'exclusion des organismes internationaux ou supranationaux. Même ainsi, le champ de l'étude demeure vaste, car les institutions publiques nationales interviennent à différents échelons (fédéral, provincial, sous-national) et rendent compte à différentes autorités gouvernementales.

16. Pour ce qui est du second critère, les institutions publiques sont considérées sur le plan théorique comme les garants des droits et du bien-être des peuples qu'elles servent. Cette optique s'inscrit dans une longue tradition selon laquelle l'un des rôles principaux d'un gouvernement est de satisfaire aux exigences essentielles de ses citoyens (Nussbaum, 2011), exigences qui dépendent notamment de la qualité des processus décisionnels et peuvent inclure l'existence et la transparence du processus électoral, un large accès à l'information, le maintien des droits civils et politiques, l'existence de dispositions (inscrites dans la loi) limitant le pouvoir de décision des institutions publiques ou régulant le processus de sélection, de contrôle et de remplacement des gouvernements. Même si les droits des citoyens et les contraintes institutionnelles sont spécifiques à un pays et à une période donnés, toutes les institutions publiques (qu'elles fonctionnent dans un contexte démocratique ou sous un régime autoritaire) sont censées agir pour garantir les droits constitutionnels des citoyens, ce qui fonde leur légitimité.

17. Plus concrètement, les institutions publiques sont censées prendre des décisions propices au développement économique et au bien-être social et les mettre en œuvre de façon efficace, en faisant preuve de compétence. Cependant, le bon fonctionnement et l'efficacité de la machine administrative ne sauraient constituer un objectif en soi. Les institutions publiques doivent obtenir des résultats qui sont valorisés (c'est-à-dire reconnus comme importants) par la population, dont la vie doit s'en trouver améliorée. Rotberg, par exemple, est d'avis que pour mesurer la bonne gouvernance, la meilleure méthode consiste à étudier les résultats obtenus par un gouvernement en les traduisant en produits et réalisations relatifs à la prestation de services (2010).

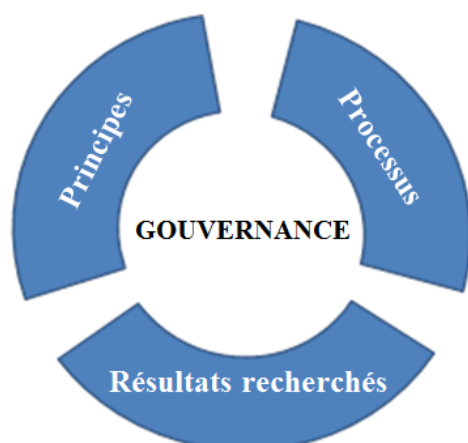
18. À la lumière de diverses approches théoriques, trois catégories ont été utilisées dans cette étude pour classer les différents aspects de la gouvernance (ce qui correspond au second critère susmentionné), à savoir, comme indiqué dans la figure 1 :

- Les principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement des diverses institutions publiques et qui sont essentiels pour asseoir la légitimité des décisions prises ;
- Les processus par lesquels les décisions sont prises et mises en œuvre, qui déterminent la capacité des institutions publiques à assumer une fonction donnée ;
- Les résultats obtenus par ces institutions qui sont jugés importants et donc valorisés par les membres d'une communauté donnée.

19. Les trois catégories présentées à la figure 1 ne sont pas complètement indépendantes les unes des autres : généralement, les principes fournissent le cadre dans lequel s'inscrivent les processus, qui à leur tour influent sur les résultats. Cependant, chacune de ces catégories rend compte de dimensions de la gouvernance qui diffèrent sur le plan conceptuel et nécessitent des outils de mesure spécifiques (OCDE, 2017).

Figure 1

### Catégories conceptuelles de la gouvernance



Source : OCDE (2017).

20. Les détails de ce cadre conceptuel sont présentés au tableau 1. Dans la dernière colonne, on distingue plusieurs dimensions à l'intérieur de chacune des trois grandes catégories, en s'inspirant de certaines formulations généralement utilisées dans les travaux consacrés à la gouvernance. Même si la liste de ces dimensions n'est pas exhaustive, elle illustre la plupart des éléments exposés dans le présent rapport.

Tableau 1

### Déconstruction du concept de gouvernance

Catégorie	Question	Fonctions	Unité d'analyse	Dimensions
Principes	Quelles sont les attentes vis-à-vis des institutions publiques ?	Garantir que les institutions publiques respectent les valeurs sociétales partagées telles que la préservation de la liberté et le maintien de la paix et de la sécurité	Institutions et organismes publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• État de droit</li> <li>• Existence de la démocratie</li> </ul>
Processus	Comment les institutions publiques s'acquittent-elles de leur mission ?	Prendre les décisions nécessaires à la régulation de la vie économique et sociale et les appliquer	Institutions et organismes publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualité de la démocratie</li> <li>• Procédures administratives</li> <li>• Capacité de l'État</li> <li>• Autonomie administrative</li> <li>• Qualité de la réglementation</li> <li>• Efficacité</li> <li>• Responsabilité</li> <li>• Non-discrimination</li> </ul>
Résultats recherchés	Pourquoi est-ce important ?	Fournir des services qui améliorent la vie de la population	La population et les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacité politique</li> <li>• Engagement civique</li> <li>• Confiance dans les institutions</li> <li>• Satisfaction par rapport aux services rendus</li> </ul>

## IV. Activités statistiques sur la gouvernance dans les pays de la CEE et de l'OCDE

### A. Aperçu des méthodes de mesure

21. Chacune des trois catégories définies à la section III nécessite une méthode de mesure spécifique qui soit adaptée aux phénomènes sous-jacents étudiés et à la source d'information la plus appropriée. D'une façon générale, malgré quelques exceptions :

- Les principes qui régissent le fonctionnement des institutions publiques reflètent les idéaux politiques et philosophiques d'une société donnée. Même pour un concept aussi répandu que celui de démocratie, plusieurs cadres institutionnels peuvent produire de bons résultats, et la définition de la démocratie « idéale » peut varier selon les pays et les périodes. La plupart des débats au sujet de la démocratie et d'autres régimes politiques sont assez théoriques, comme en témoignent des projets collaboratifs tels que V-Dem (Varieties of Democracy), Polity2 et World Justice Project. Tous ces projets sont centrés sur l'état et la qualité des institutions publiques de chaque pays, et les résultats obtenus au niveau national sont évalués par des experts. En revanche, ni les fonctionnaires ni les organismes de statistique ne sont généralement bien placés pour évaluer les institutions politiques, du fait que ce travail pourrait entraîner pour eux des conflits d'intérêts. Même si le sujet à l'étude ne peut échapper à la subjectivité, les universitaires et les organismes de recherche sont mieux placés pour émettre un jugement sur les principes dont se réclament les institutions publiques, ainsi que sur la façon dont ces principes sont concrètement mis en œuvre ;
- Les processus peuvent être mesurés grâce à des indicateurs portant sur le fonctionnement des institutions publiques. Dans la plupart des cas, cette évaluation nécessite une connaissance technique des règles et des modes opératoires des différentes composantes de l'appareil de gouvernance. Les fonctionnaires sont généralement les mieux placés pour fournir l'information nécessaire à partir de sources administratives. Des organisations internationales collectent actuellement des informations comparatives sur ce sujet, comme c'est le cas pour l'OCDE avec son *Panorama des administrations publiques* ;
- Enfin, pour ce qui est des résultats recherchés, l'unité d'observation à privilégier est l'individu, car seuls les citoyens peuvent évaluer la façon dont la gouvernance influe sur leur vie et détermine leur destin. Les organismes nationaux de statistique et les autres fournisseurs (non officiels) de statistiques portant sur les ménages sont les mieux placés pour mesurer la valeur des résultats selon des méthodes permettant les comparaisons entre les pays, les périodes et les groupes démographiques.

### B. Données recueillies au niveau national

22. La plupart des statistiques sur la gouvernance actuellement produites au niveau national s'appuient sur des données administratives. C'est pourquoi, dans la présente section, on commence par décrire les caractéristiques de ces données et le potentiel qu'elles offrent pour la production de telles statistiques. On présente ensuite des informations sur les statistiques de la gouvernance produites dans différents pays, en s'appuyant sur les réponses fournies par les organismes nationaux de statistique au questionnaire élaboré dans le cadre du présent examen.

#### 1. Fichiers administratifs

23. Les organismes nationaux de statistique ont pour objectif de produire des données les plus fiables possible, ce qui implique de respecter les critères d'actualité, de pertinence, d'exactitude, de comparabilité, de cohérence, d'accessibilité et de clarté, en utilisant des méthodes de collecte et de traitement qui soient d'un bon rapport coût-efficacité et n'imposent pas trop de contraintes aux participants (CEE, 2007). Pour ce faire, les organismes nationaux de statistique s'appuient sur trois sources : les recensements, les enquêtes auprès des ménages et des entreprises, et les fichiers administratifs (INEGI, 2012).

Alors que les recensements et les enquêtes sont spécifiquement conçus pour répondre à des besoins statistiques sur un sujet précis, tel n'est pas le cas pour les fichiers administratifs, qui sont produits dans le cadre des procédures que les services de l'État, agissant dans la limite de leurs compétences et de leurs pouvoirs, suivent systématiquement pour mener à bien leurs activités courantes.

24. Il est particulièrement complexe de prendre des décisions concernant l'utilisation des fichiers administratifs à des fins statistiques en matière de gouvernance en raison des multiples définitions de ce concept. Cependant, ces fichiers jouent un rôle particulier dans la mesure de la gouvernance, car le respect des procédures gouvernementales et le fait qu'ils rendent souvent compte d'un contact direct entre les citoyens et les organismes publics permettent de produire des statistiques et des indicateurs portant sur plusieurs aspects clefs de la gouvernance, tels que le nombre et la qualité des prestations fournies et les processus mis en œuvre par ces organismes. On trouvera au tableau 2 une liste des types de données administratives qui pourraient être utilisées pour évaluer différentes dimensions de la gouvernance. Il en ressort que les données administratives sont particulièrement utiles pour mesurer les aspects de la gouvernance qui relèvent des processus.

Tableau 2

### Types de données administratives qui pourraient être utilisées pour mesurer la gouvernance

<i>Catégorie</i>	<i>Dimensions de la gouvernance</i>	<i>Types de données administratives qui pourraient être utilisées</i>
Principes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• État de droit</li> <li>• Existence de la démocratie</li> </ul>	Fichiers des cours et tribunaux, des listes électorales, des conseils des droits de l'homme, des services de police et des parquets, des unités de transparence, des procureurs spécialisés et des commissions de réglementation
Processus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualité de la démocratie</li> <li>• Procédures administratives</li> <li>• Capacité de l'État</li> <li>• Autonomie administrative</li> <li>• Qualité de la réglementation</li> <li>• Efficacité</li> <li>• Responsabilité</li> <li>• Non-discrimination</li> </ul>	Permis, certificats d'agrément et autorisations gouvernementales ; budgets de dépenses, comptes publics ; audits, marchés publics ; budgétisation axée sur les résultats ; infrastructures et ressources humaines et financières affectées à des fins militaires ; informations relatives aux télécommunications ; organismes de gestion des ressources humaines ; registres des organismes de réglementation ; fichiers du Ministère des finances et des ministères de tutelle ; fichiers des cours et tribunaux pénaux et administratifs
Résultats recherchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacité politique</li> <li>• Engagement civique</li> <li>• Confiance dans les institutions</li> <li>• Satisfaction par rapport aux prestations fournies</li> </ul>	Questionnaires remplis par les usagers de divers services publics (autres que des enquêtes) ; fichiers des listes électorales ; fichiers des cours et tribunaux relatifs aux atteintes aux droits de l'homme

25. En théorie, pour la mesure de la gouvernance, les fichiers administratifs présentent plusieurs avantages par rapport aux recensements et aux enquêtes :

- Lorsque les processus administratifs sont rigoureux, les données qui en découlent seront également cohérentes et de bonne qualité. L'entité administrative chargée de la gestion des registres, ou tout au moins des variables clefs, peut – en partenariat avec l'organisme national de statistique – mettre en place les mécanismes requis pour que les besoins statistiques cadrent avec la finalité du fichier administratif ;
- On observe une complémentarité entre les fichiers administratifs et les enquêtes. Un système statistique basé sur des registres peut compenser la réticence des répondants à participer à des enquêtes. De plus, des fichiers administratifs peuvent être utilisés lors de la conception d'une enquête pour atteindre des sous-groupes spécifiques de la population ou pour générer des pondérations pour la stratification a posteriori ;
- Des synergies se créent entre les institutions. Les fichiers administratifs renvoient à des événements ou à des processus spécifiques, mais les besoins d'un système statistique fondé sur des registres vont bien au-delà de la collecte et de la gestion des données provenant de chaque registre considéré séparément. Des partenariats institutionnels entre les divers organismes sont requis pour le traitement centralisé de registres issus



de différentes sources. La mise en place de ces partenariats pourrait nécessiter la modification de toutes les étapes de la production statistique (collecte et traitement des données, contrôle de la qualité, diffusion) suivies par chaque organisme (CEE, 2007). Des améliorations technologiques peuvent permettre de diminuer les coûts de production et de fournir des informations plus à jour.

26. En dépit de l'importance des données fondées sur les registres, de nombreuses difficultés doivent être résolues pour que ces informations puissent être utilisées.

- La défiance généralisée envers l'autorité. Dans certains cas, les citoyens seront peu disposés à fournir des informations fiables à l'organisme administratif ; dans de telles situations, les données issues des fichiers administratifs devront être étudiées avec soin.
- La difficulté d'harmoniser les définitions entre les différents échelons administratifs et de garantir la comparabilité au niveau international. Par exemple, les registres administratifs pourraient renvoyer à des dispositions juridiques plutôt qu'à des conditions de fait, ou leurs références temporelles pourraient être inexactes (CEE, 2007). Des efforts et des ressources seront nécessaires pour harmoniser les conceptions de la gouvernance et les statistiques correspondantes aux niveaux sous-national, national et international.
- La difficulté de combiner les informations issues de données objectives et les données communiquées directement par les répondants. Alors que dans certaines enquêtes, les répondants peuvent être interrogés sur leurs perceptions, les fichiers administratifs enregistrent généralement des faits ou des événements objectifs. Cela signifie qu'il est important d'éviter de confondre les informations relatives à des institutions et les indicateurs relatifs aux effets produits par ces institutions (Bersch et Botero, 2014). D'où la nécessité de clarifier les concepts et les indicateurs pour éviter des biais statistiques.

27. En résumé, les fichiers administratifs peuvent fournir des informations de qualité sur la gouvernance si les conditions permettant de garantir la faisabilité du processus sur la durée sont réunies. Lorsqu'un système administratif est déjà en place, la collecte de données est peu onéreuse mais, en l'absence d'un tel système, les coûts seront élevés. En pareil cas, il pourra être préférable d'utiliser les données issues des enquêtes ou des recensements réalisés par les unités administratives. Au Mexique, l'INEGI collecte des données issues des recensements réalisés par des services gouvernementaux aux niveaux national et sous-national, ce qui permet de produire des statistiques portant sur la gestion et les résultats des institutions publiques malgré l'absence, pour le moment, d'un système statistique fondé sur les registres.

## 2. Statistiques sur la gouvernance collectées par les pays

28. Outre le potentiel offert par les données administratives, il importe de comprendre quels types de statistiques officielles sur la gouvernance sont actuellement produites dans les pays membres de la Conférence. À cette fin, l'Institut turc de statistique (TurkStat) a élaboré, en collaboration avec l'OCDE et l'INEGI, un questionnaire pour obtenir de la part des organismes nationaux de statistique des renseignements sur les activités menées soit par l'organisme national de statistique, soit par d'autres organismes publics ou non publics. Le questionnaire comportait une section générale, composée de questions sur la disponibilité de statistiques concernant les trois grandes catégories décrites à la section III (principes, processus et résultats recherchés) et 10 sections consacrées à différentes dimensions de la gouvernance (primauté du droit, qualité de la démocratie, procédures administratives, capacités de l'État, autonomie administrative, efficacité des pouvoirs publics, possibilité de se faire entendre et responsabilisation, qualité de la réglementation, corruption et transparence, et confiance dans le fait que les décisions sont prises dans l'intérêt public)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Le questionnaire comprenait également une section sur la préservation des libertés des individus et l'amélioration de leur bien-être. Les réponses correspondantes ne sont pas examinées dans le présent rapport, les informations recueillies ne concernant que la disponibilité des statistiques sur le bien-être subjectif.

Ces 10 dimensions ne recourent pas complètement celles qui sont utilisées dans les autres sections du présent rapport, mais les informations recueillies permettent de donner une idée d'ensemble des types de statistiques officielles sur la gouvernance qui sont généralement disponibles dans la région. En tout, 29 organismes nationaux de statistique ont répondu au questionnaire<sup>5</sup>.

29. La section générale du questionnaire comportait une question ouverte qui invitait les organismes nationaux de statistique à indiquer s'ils établissent des statistiques sur divers aspects de la gouvernance et à décrire ces aspects dans leurs propres mots, et trois questions visant à déterminer s'ils en établissent concernant les trois grandes catégories retenues pour cette enquête, à savoir la prise en compte par les institutions publiques des valeurs sociétales partagées telles que la protection des libertés et le maintien de la paix et de la sécurité ; les modalités selon lesquelles les institutions publiques prennent et appliquent les décisions nécessaires à la régulation de la vie économique et sociale ; les fonctions et les services assurés par les institutions publiques pour améliorer les conditions de vie de la population. Pour chaque item, les organismes étaient priés d'indiquer les principales sources de données utilisées.

30. Au total, 16 organismes nationaux de statistique ont répondu qu'ils établissaient des statistiques sur divers aspects de la gouvernance. Ces aspects sont très variés : élections et participation électorale (Norvège et Suède), participation à la vie sociale (Hongrie), fonctionnement de l'administration publique, procédures administratives et données sur la police, la justice et les tribunaux pénaux (Canada), coûts d'application et charge administrative associés aux projets de loi (Canada), prestation de services publics et satisfaction des usagers (Mexique), capacités en matière d'infrastructures (Norvège), ou encore expériences et perceptions concernant la corruption et la confiance (Mexique) (tableau A.1). S'agissant des trois grandes catégories susmentionnées, les pays ont répondu comme suit :

- Seuls le Mexique et l'Allemagne ont déclaré établir des statistiques sur l'action des institutions publiques en ce qui concerne les valeurs sociétales ;
- Six pays (Allemagne, Australie, Arménie, Chili, Luxembourg et Mexique) ont dit établir des statistiques sur la manière dont les institutions publiques exercent leur rôle ;
- Enfin, quatre pays (Allemagne, Arménie, Chili et Mexique) ont indiqué qu'ils établissaient des statistiques sur les services et les fonctions assurés par les institutions publiques pour améliorer les conditions de vie de la population.

31. Ces informations donnent une idée générale des principaux aspects de la gouvernance pour lesquels les organismes nationaux de statistique indiquent que des statistiques sont établies dans leur pays, mais elles diffèrent à certains égards de ce que font apparaître les réponses aux questions plus détaillées qui sont examinées dans la section suivante ; il semblerait donc que ces organismes n'interprètent pas tous de la même façon diverses notions ayant trait à la gouvernance. Pour ce qui est des sources de données utilisées, 11 organismes nationaux de statistique ont mentionné les enquêtes sur les ménages, 8 les enquêtes auprès des entreprises, et 10 les fichiers administratifs. Enfin, 10 organismes nationaux de statistique ont déclaré établir des statistiques sur divers aspects de la gouvernance à partir de données provenant d'autres institutions publiques (le plus souvent des ministères), tandis que seul l'organisme de statistique du Mexique a répondu qu'il se fondait sur un recensement spécial.

32. Dans chacune des 10 sections du questionnaire consacrées à tel ou tel aspect de la gouvernance, les organismes interrogés étaient invités à donner des informations sur les éléments suivants : i) la disponibilité de statistiques ; ii) l'organisme chargé d'établir et de diffuser ces statistiques (organisme national de statistique, autre institution publique, ministère

<sup>5</sup> Allemagne, Arménie, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Danemark, Espagne, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Israël, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Mongolie, Norvège, Philippines, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine. L'analyse des réponses des pays se limite ici aux 27 pays qui ont répondu avant l'échéance fixée pour le présent examen (mi-août) et ne tient donc pas compte des réponses de la Géorgie et des Philippines.

ou organisme non public) ; iii) les sources de données utilisées (enquêtes auprès des ménages ou des entreprises, données administratives, évaluations d'experts, recensements effectués par des administrations publiques ou une combinaison de ces sources).

#### *Primauté du droit*

33. Aux fins du questionnaire, la primauté du droit était définie comme l'autorité et l'importance conférées au droit dans la société. Selon cette notion, le droit devrait régir la société et nul ne devrait être au-dessus de la loi, pas même le gouvernement. La primauté du droit est assurée grâce à des procédures codifiées qui garantissent l'accès à la justice, l'égalité devant la loi, la prévisibilité et la fiabilité des procédures judiciaires et la responsabilité effective.

34. La plupart des organismes nationaux de statistique qui ont répondu au questionnaire ont indiqué recueillir certaines statistiques sur cet aspect de la gouvernance, en particulier sur les éléments suivants : sécurité publique (13 pays), justice civile et pénale (12 pays), transparence des affaires publiques (6 pays), justice militaire (2 pays) et limites imposées aux pouvoirs du gouvernement (2 pays). Seuls 4 organismes ont répondu qu'ils ne collectaient pas de données sur la primauté du droit. De façon générale, la responsabilité de la collecte de ces données est partagée entre les organismes nationaux de statistique et d'autres institutions publiques, et les fichiers administratifs sont la principale source de données utilisée. Seuls quelques pays (le Mexique, par exemple) ont indiqué qu'ils recueillaient également des données sur la primauté du droit au moyen d'enquêtes auprès des ménages et des entreprises, d'évaluations d'experts ou de recensements.

#### *Qualité de la démocratie*

35. Aux fins du questionnaire, la qualité de la démocratie était définie comme étant fonction de l'ensemble des dispositions concernant le droit à l'intégrité physique, à la liberté de pensée, de conscience et de religion, ainsi que la liberté d'association et le nombre d'associations, l'impartialité du système judiciaire et d'autres caractéristiques des systèmes législatif et judiciaire. Les questions portaient sur la disponibilité de statistiques dans sept domaines : droit à l'intégrité physique, liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'association, nombre d'associations, atteintes aux droits de l'homme, dispositions constitutionnelles garantissant l'impartialité des tribunaux et indépendance effective du pouvoir judiciaire.

36. Dans l'ensemble, d'après les réponses reçues, c'est dans le domaine des atteintes aux droits de l'homme que l'existence de statistiques est la plus répandue (7 pays) et dans celui des dispositions constitutionnelles garantissant l'impartialité des tribunaux qu'elle l'est le moins (1 seul pays). Seule la Suède a indiqué collecter des statistiques sur tous les domaines examinés. La responsabilité d'établir les statistiques en question incombe soit à l'organisme national de statistique (dans la moitié des pays), soit à d'autres institutions publiques (dans l'autre moitié des pays). La plupart des pays s'appuient sur des enquêtes auprès des ménages, tandis que le Brésil a déclaré utiliser une combinaison de sources de données.

#### *Procédures administratives*

37. Aux fins du questionnaire, les procédures administratives étaient définies comme les règles et procédures de gestion d'un organisme visant à garantir l'efficacité, la cohérence, la responsabilisation et l'obligation de rendre compte. Les organismes nationaux de statistique étaient interrogés sur la disponibilité de statistiques dans trois domaines : construction et sécurité ; gestion des dépenses publiques ; cybergouvernement.

- Construction et sécurité : 19 pays ont déclaré établir des statistiques sur le nombre de permis de construire délivrés, dans la plupart des cas sur la base de fichiers administratifs ; ces statistiques sont collectées par les organismes nationaux de statistique (14 pays) ou par d'autres institutions publiques (9 pays). Quatre pays ont dit établir des statistiques sur le nombre de licences commerciales délivrées (sur la base des fichiers administratifs) et 6 pays ont indiqué disposer de statistiques sur le nombre de permis de construire (tous types) délivrés, principalement recueillies par les organismes nationaux de statistique (5 pays, contre 3 pour les autres institutions publiques), généralement sur la base de fichiers administratifs.

- Gestion des dépenses publiques : 7 pays ont déclaré recueillir des statistiques sur la clarté du processus budgétaire, les informations étant collectées par des organismes nationaux de statistique dans 2 cas et par d'autres institutions publiques dans 3 cas, principalement sur la base de fichiers administratifs. D'après les réponses reçues, des statistiques sur l'efficacité du suivi et de la mise en œuvre des mécanismes budgétaires sont recueillies dans 6 pays (par des organismes nationaux de statistique dans la moitié des pays et par d'autres institutions publiques dans l'autre moitié), sur la base de données administratives. Des statistiques sur l'existence de principes budgétaires rigoureux au regard de la constitution et de la législation pertinente sont recueillies dans 6 pays (par des organismes nationaux de statistique dans la moitié des pays et par d'autres institutions publiques dans l'autre moitié), principalement à partir de fichiers administratifs.
- Cybergouvernement : 12 pays ont indiqué établir des statistiques sur le nombre de personnes interagissant avec des organismes publics sur Internet, les données étant principalement collectées par des organismes nationaux de statistique (12 pays) sur la base de données provenant d'enquêtes sur les ménages (9 pays). Des statistiques sur les entreprises interagissant avec des organismes publics sur Internet sont établies dans 10 pays, principalement par les organismes nationaux de statistique (9 pays), sur la base d'enquêtes auprès des ménages (9 pays) ou des entreprises (5 pays). Neuf pays ont indiqué établir des statistiques sur les dépenses publiques consacrées aux technologies de l'information et de la communication, dans la plupart des cas sous la responsabilité des organismes nationaux de statistique (9 pays), sur la base de fichiers administratifs (6 pays) et d'enquêtes auprès des entreprises (4 pays).

#### *Capacités de l'État*

38. La capacité de l'État constitue l'une des caractéristiques essentielles de tout système politique. Aux fins du questionnaire, elle était définie comme la capacité des pouvoirs publics à administrer efficacement leur territoire. La section portant sur le sujet comprenait trois parties distinctes, consacrées respectivement aux capacités militaires, aux capacités en matière d'infrastructures et aux capacités administratives :

- Capacités militaires : les questions avaient trait à la disponibilité de statistiques sur le budget de la défense, les effectifs militaires, les infrastructures militaires, les institutions de recherche militaire et l'industrie de l'armement. La disponibilité de statistiques dans ce domaine est la plus élevée concernant le budget de la défense (14 pays) et les effectifs militaires (10 pays). La plupart des statistiques en question sont compilées par des institutions publiques autres que les organismes nationaux de statistique, sur la base de fichiers administratifs ;
- Capacités en matière d'infrastructures : les questions portaient sur la disponibilité de statistiques sur le nombre de lignes téléphoniques fixes, d'abonnements à la téléphonie mobile, d'abonnements aux réseaux à haut débit et d'utilisateurs d'Internet, la consommation d'électricité, les droits de propriété intellectuelle (brevets, marques de commerce et droits d'auteur), les transports (aériens, terrestres, maritimes et ferroviaires) et les prélèvements d'eau douce (pour l'agriculture, le secteur industriel, les ménages, etc.). La disponibilité de statistiques est la plus élevée concernant le nombre d'utilisateurs d'Internet (22 pays), les lignes téléphoniques fixes (20 pays), les abonnements aux réseaux à haut débit (20 pays) et les abonnements à la téléphonie mobile (19 pays) ; la responsabilité d'établir ces statistiques incombe le plus souvent aux organismes nationaux de statistique dans le cas du nombre d'utilisateurs d'Internet, tandis qu'elle est partagée entre les organismes nationaux de statistique et d'autres institutions publiques dans le cas des abonnements à la téléphonie fixe et aux réseaux à haut débit. Les statistiques sur les transports, moins fréquemment disponibles, sont le plus souvent établies par les organismes nationaux de statistique ;
- Capacités administratives : les questions portaient sur la disponibilité de statistiques concernant la capacité de lever des impôts, d'administrer l'économie et la société, de renforcer la légitimité et de faire respecter les décisions par des moyens coercitifs.

Dans tous ces cas, la disponibilité des statistiques est faible, seulement 3 pays ayant indiqué qu'ils établissaient des statistiques sur les capacités coercitives, qui sont principalement recueillies par des institutions publiques autres que les organismes nationaux de statistique à partir de fichiers administratifs.

#### *Autonomie administrative*

39. L'autonomie administrative est un aspect essentiel des capacités de l'État. Il s'agit de la capacité qu'ont les pouvoirs publics d'assurer les services de base que les marchés ne suffiraient pas à fournir, de réglementer les activités privées qui engendrent des externalités ou des asymétries en matière d'information, et de contribuer à la régulation de la vie sociale et à la redistribution (Fukuyama, 2014). Les organismes interrogés étaient priés de donner des informations sur la disponibilité de statistiques ayant trait à l'autonomie structurelle, financière et juridique de différentes institutions publiques.

40. Les questions portaient sur certaines conditions essentielles de l'autonomie de l'administration, à savoir la présence de personnel qualifié, la stabilité des carrières, le financement de la recherche, l'identité organisationnelle, le degré de politisation, l'indépendance de la direction et la disponibilité de ressources financières suffisantes. Seuls 8 pays ont déclaré établir des statistiques sur l'autonomie administrative, lesquelles concernaient dans la plupart des cas la présence de personnel qualifié (6 pays) et le financement de la recherche (4 pays).

#### *Efficacité des pouvoirs publics*

41. Aux fins du questionnaire, on entendait par « efficacité des pouvoirs publics » la mesure dans laquelle les objectifs des pouvoirs publics sont atteints, ces objectifs pouvant porter sur la qualité des services assurés, la compétence de la fonction publique et d'autres aspects. Les publications sur la question font ressortir l'importance de trois aspects : la satisfaction des usagers des services, l'efficacité de l'organisation des institutions et l'indépendance des organismes chargés d'assurer les services publics par rapport aux ingérences de la sphère politique.

- Satisfaction des usagers : l'existence de statistiques est la plus répandue pour ce qui est des services de santé (16 pays), de la sécurité publique (15 pays) et du système judiciaire (14 pays). Seuls 4 pays ont indiqué recueillir des statistiques sur la satisfaction à l'égard des services d'éclairage et de voirie. Dans la plupart des pays, ce sont les organismes nationaux de statistique qui sont chargés de la collecte des données, lesquelles proviennent généralement d'enquêtes sur les ménages ; seuls quelques pays s'appuient sur des enquêtes auprès des entreprises ou sur des évaluations d'experts, et aucun ne recourt à des fichiers administratifs ni à des recensements ;
- Efficacité de l'organisation des institutions : 8 pays ont déclaré collecter des données sur l'efficacité du système judiciaire, 7 sur l'efficacité du système de sécurité publique et de l'administration locale et 2 seulement sur les médias et les syndicats. En général, la plupart de ces statistiques sont recueillies par des organismes publics ou non publics autres que les organismes nationaux de statistique, sur la base d'enquêtes sur les ménages ou d'évaluations d'experts ;
- Sept pays ont déclaré recueillir des statistiques sur l'indépendance des organismes chargés d'assurer les services publics par rapport aux ingérences de la sphère politique, et la Suède a indiqué collecter des données sur un plus large éventail de paramètres (6).

#### *Possibilité de se faire entendre et responsabilisation*

42. L'expression « possibilité de se faire entendre » désigne la capacité qu'ont les personnes d'exprimer leurs opinions et la gamme des moyens (formels et informels) dont elles disposent à cette fin : plaintes, manifestations, campagnes de persuasion, participation à la prise de décisions, à la prestation de services et à la mise en œuvre des politiques, etc. (Goetz et Gaventa, 2001). La responsabilisation renvoie à l'obligation qu'ont les organisations de rendre compte de leurs activités, d'en assumer la responsabilité, de

divulguer leurs résultats de manière transparente et de répondre de l'utilisation des ressources financières et des autres actifs dont elles disposent. La possibilité de se faire entendre et la responsabilisation sont des notions distinctes mais liées. La section correspondante du questionnaire comportait trois parties, consacrées respectivement aux droits politiques (processus électoral, pluralisme, participation à la vie politique<sup>6</sup>), aux libertés civiles (liberté d'expression et de conviction, droits en matière d'associations et d'organisations, primauté du droit) et à l'obligation de rendre compte (transparence budgétaire) :

- Droits politiques : c'est au sujet du processus électoral et du pluralisme que des statistiques sont disponibles dans le plus grand nombre de cas, 8 pays recueillant des statistiques sur la tenue d'élections nationales libres et régulières et 7 sur le suffrage universel et le financement des partis politiques. Ces statistiques sont le plus souvent établies par des institutions publiques autres que les organismes nationaux de statistique, sur la base de fichiers administratifs. La plupart des pays collectent également des statistiques sur la participation à la vie politique : 15 pays ont dit en recueillir sur la participation aux élections nationales, 14 sur la participation aux élections locales et 12 sur le nombre de femmes siégeant au parlement. Cette collecte est assurée le plus souvent par des institutions publiques nationales ou régionales autres que les organismes nationaux de statistique, ces derniers ne jouant qu'un rôle très limité en la matière. La plupart des statistiques sont établies sur la base de fichiers administratifs ;
- Libertés civiles : 5 pays ont déclaré établir des statistiques sur la sécurité de base des citoyens, et ce sont avant tout des institutions publiques autres que les organismes nationaux de statistique qui s'acquittent de cette tâche, en se fondant principalement sur d'« autres sources », sans autres précisions quant à la méthode utilisée ;
- Obligation de rendre compte : 5 pays ont dit établir des statistiques sur l'accès du public aux principaux documents budgétaires. Dans la plupart des cas, la responsabilité de recueillir les informations revient à des institutions publiques autres que l'organisme national de statistique, celui-ci jouant cependant un rôle important à cet égard en Arménie.

#### *Qualité de la réglementation*

43. Les normes sont essentielles au bon fonctionnement de l'économie et de la société. Pour en garantir la qualité, les pouvoirs publics devraient les élaborer en tenant compte de leurs incidences, de leurs coûts et de leurs retombées. La section sur la qualité de la réglementation comportait deux parties : l'une sur les évaluations de la qualité de la réglementation (visant à déterminer si des statistiques sont établies pour évaluer la qualité des nouvelles normes) et l'autre sur l'efficacité de la réglementation (concernant les retombées des normes sur les pratiques commerciales et la concurrence sur les marchés) :

- Seuls 7 pays ont indiqué établir des statistiques pour évaluer la qualité de la réglementation. Parmi ces pays, seule la Suède recueille des données aussi bien sur les coûts que sur les incidences des nouvelles normes. Deux pays ont dit collecter des données sur la charge administrative associée aux différentes réglementations ; 6 pays s'appuient sur des évaluations des incidences des réglementations et 4 pays mènent des consultations avec les parties prenantes pour évaluer la qualité de la réglementation. L'établissement des statistiques dans ce domaine incombe principalement à des institutions publiques autres que les organismes nationaux de statistique ;
- Les statistiques sur l'efficacité de la réglementation semblent plus répandues : 9 pays en établissent concernant les effets de la réglementation sur la création d'entreprises, l'étendue du contrôle exercé par l'État sur les opérations

<sup>6</sup> La mesure de la participation à la vie politique est examinée dans la note de la Conférence des statisticiens européens intitulée « Examen approfondi des statistiques relatives aux activités politiques et communautaires, y compris le bénévolat », qui a été élaborée en 2013 par l'Institut national mexicain de la statistique et de la géographie (ECE/CES/BUR/2013/FEB/2).

commerciales, la fiscalité et les obstacles à la concurrence. Les indicateurs les plus couramment utilisés ont trait aux contraintes que les procédures administratives font peser sur la création d'entreprises (nombre de procédures, délais requis, coûts et capital minimal nécessaire). Les statistiques sur l'efficacité de la réglementation sont essentiellement recueillies par des institutions publiques autres que les organismes nationaux de statistique.

#### *Corruption et transparence*

44. Il n'existe pas de définition universelle de la corruption, mais la plupart des définitions mettent l'accent sur l'abus d'une charge publique à des fins personnelles. Aucun type de gouvernement n'est à l'abri de la corruption, qui peut prendre des formes variées allant de l'abus d'influence et du clientélisme aux pots-de-vin et à d'autres infractions. Les questions portaient sur la disponibilité de statistiques concernant la perception de la corruption par la population et les entreprises, la perception de la transparence de l'action publique, l'évaluation par des experts ou des fonctionnaires de l'étendue de la corruption, le nombre d'enquêtes menées par la police criminelle sur des affaires de corruption et le nombre d'affaires de corruption portées devant les tribunaux.

45. Parmi les 27 pays qui ont répondu au questionnaire, 9 ont dit recueillir des statistiques sur la perception de la corruption par la population au moyen d'enquêtes sur les ménages. Parmi ces pays, 7 ont déclaré collecter des statistiques sur la perception du phénomène par les entreprises au moyen d'enquêtes auprès de ces dernières, 7 sur le nombre d'enquêtes de police en cours sur des affaires de corruption, 9 sur le nombre d'affaires de corruption dont les tribunaux sont saisis, 6 sur la perception de la transparence de l'action publique (au moyen d'enquêtes sur les ménages dans 4 cas et d'enquêtes auprès des entreprises dans 2 cas) et 2 sur l'évaluation, par les fonctionnaires et d'autres experts, de la corruption dans les institutions et les organismes publics. En outre, 1 pays (la Suède) a dit mener des recherches auprès de groupes de fonctionnaires pour déterminer dans quelle mesure ils sont exposés à des tentatives de corruption visant à influencer leurs décisions (pots-de-vin, offres illicites ou incitation au favoritisme). En tout, 8 pays ont répondu qu'ils ne collectaient aucun type de statistiques sur la corruption. Si les statistiques relatives à la perception de la corruption et à l'évaluation de la transparence se fondent sur des enquêtes auprès des ménages et des entreprises, les institutions publiques autres que les organismes nationaux de statistique s'appuient largement sur des données administratives concernant le nombre d'affaires de corruption dont les tribunaux sont saisis ou le nombre d'enquêtes de police en cours sur de telles affaires.

#### *Confiance dans le fait que les décisions sont prises dans l'intérêt public*

46. Aux fins du questionnaire, la confiance à l'égard des institutions publiques était définie comme le fait d'avoir une opinion positive de l'action menée par ces dernières, sur la base de l'expérience personnelle ou des perceptions individuelles. La confiance est un phénomène entièrement subjectif, mais dans le contexte des statistiques sur la gouvernance, elle renvoie à la conviction des citoyens et des entreprises que les pouvoirs publics prennent leurs décisions dans l'intérêt général et qu'ils agissent de façon juste et équitable. Les questions portaient sur la disponibilité de statistiques concernant la confiance placée dans 17 types différents d'institutions publiques.

47. Il est assez commun que des statistiques soient établies sur la confiance à l'égard de diverses institutions, s'agissant en particulier de l'appareil judiciaire (13 pays), du gouvernement (12 pays), du parlement (12 pays), du système de sécurité publique (11 pays), des partis politiques (10 pays) et des systèmes de sécurité sociale ou de protection sociale (8 pays). En revanche, peu de pays collectent des statistiques sur la confiance à l'égard des syndicats (4), de l'honnêteté des élections (2) ou du caractère inclusif des politiques publiques (1). Seuls 3 pays ont dit ne pas recueillir de données sur la confiance. Dans la plupart des pays, les statistiques sont collectées par des instituts de sondages, bien que dans certains pays, les services nationaux de statistique ou d'autres institutions publiques y contribuent également. Les statistiques sur la confiance proviennent avant tout d'enquêtes sur les ménages et, plus rarement, d'enquêtes auprès des entreprises ou d'évaluations d'experts.

*Évaluation globale*

48. D'après les réponses fournies par les organismes nationaux de statistique, plusieurs pays recueillent des données sur divers aspects de la gouvernance, ce qui pourrait servir de base aux efforts d'harmonisation déployés par les statisticiens. Il est toutefois fréquent que les organismes nationaux de statistique désignent une même chose par des termes différents, ou qu'ils donnent des sens différents à un même terme, ce qui incite à penser qu'ils ne sont pas du même avis quant aux éléments que recouvre la gouvernance et à la façon dont elle est mesurée, ou devrait l'être. On observe en outre des différences entre les réponses aux questions plus ouvertes de la section générale du questionnaire (où les organismes nationaux de statistique étaient priés d'indiquer quels grands aspects de la gouvernance faisaient l'objet de statistiques nationales) et les réponses aux questions plus détaillées sur tel ou tel aspect de la gouvernance (un même organisme peut, par exemple, avoir indiqué dans la section générale que son pays ne disposait pas de statistiques sur la possibilité de se faire entendre et la responsabilisation, puis avoir déclaré que des statistiques étaient disponibles sur la participation à la vie politique). Les futurs travaux statistiques devraient viser en priorité à parvenir à un consensus sur les limites sémantiques des notions considérées, à recenser un nombre limité d'aspects de la gouvernance se prêtant à des mesures crédibles et à déterminer la source la plus indiquée pour chacun de ces aspects (par exemple, les fichiers administratifs ou les enquêtes sur les ménages).

## A. Données comparables au niveau international

49. Si les statistiques officielles sur la gouvernance produites dans différents pays renvoient à des concepts dont la définition varie selon les pays, des statistiques se prêtant à la comparaison sont élaborées en dehors du système statistique officiel. Ces données sont généralement compilées par des organisations internationales et des réseaux de recherche et se fondent sur les réponses fournies par des experts à des questionnaires détaillés élaborés par divers organismes ou sur des enquêtes auprès des ménages menées dans le cadre de projets de recherche ou réalisées par des entreprises privées.

### 1. Organisations internationales

50. Il existe de nombreuses séries internationales d'indicateurs centrés sur la gouvernance publique, souvent compilés par des organisations intergouvernementales. On citera notamment les exemples suivants :

- La Commission européenne recueille des statistiques relatives à la gouvernance par divers moyens : Par exemple, les Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et les sondages Eurobaromètre (non officiels) comprennent des questions sur des aspects tels que la confiance à l'égard des institutions publiques et la satisfaction concernant les services. L'Enquête européenne sur la qualité de vie (EQLS), menée par Eurofound, et le projet « European Quality of Government Index » (EQI) (Indice européen de la qualité du gouvernement), financé par la Commission du développement régional de l'UE (REGI) portent sur des aspects similaires, ainsi que sur d'autres thèmes comme la corruption ;
- L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale rassemble des informations sur les institutions et les processus électoraux à des fins de comparaison. Les statistiques sur les taux de participation électorale qu'il établit à partir de données émanant d'organismes nationaux de statistique et d'organismes chargés de la gestion des élections comptent parmi les plus utilisées des données qu'il produit ;
- L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publie le *Panorama des administrations publiques* deux fois par an depuis 2009. Cette publication compare la performance des institutions publiques des pays en s'appuyant sur un tableau de bord qui présente des indicateurs détaillés concernant les intrants investis (comme l'emploi dans le secteur public), les activités menées (comme la budgétisation), les produits (comme l'accès à l'éducation) et les résultats (par exemple en matière d'inégalités de revenus). Ces informations sont recueillies au moyen de questionnaires adressés aux responsables dans les administrations centrales des différents pays ;



- Les indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque mondiale présentent un ensemble complet de données nationales comparatives sous la forme d'indicateurs composites concernant six grandes dimensions de la gouvernance, à savoir : représentation et responsabilisation, stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la réglementation, primauté du droit, corruption et transparence. Ces indicateurs se fondent sur des centaines de variables tirées de 31 sources, dont les enquêtes auprès des ménages et les données fournies par des organisations non gouvernementales, des prestataires commerciaux et des organismes publics. La Banque mondiale compile aussi un ensemble de données distinct sur la qualité de la réglementation pour établir ses indicateurs « Doing Business ».

51. Cependant, la plupart de ces projets ne reposent pas sur un cadre de mesure bien défini. En outre, bien que certains d'entre eux soient assez exhaustifs, d'autres sont axés sur des aspects spécifiques de la gouvernance ; de même, si certaines séries de données rassemblent des informations provenant de sources très diverses, d'autres sont constituées à partir de données soumises par des représentants des pouvoirs publics ou tirées d'enquêtes auprès des ménages. Plusieurs de ces séries classent les pays en fonction de leur performance sur la base d'un résultat composite unique, mais la plupart reposent sur des tableaux de bord.

52. La plupart des activités menées par les organismes internationaux dans le domaine des statistiques sur la gouvernance consistent à collecter des données existantes ou à élaborer des indicateurs de performance. Pour sa part, le Groupe de Praia pour l'étude des statistiques sur la gouvernance, créé en 2015 par la Commission de statistique de l'ONU, s'emploie à élaborer des principes méthodologiques en la matière. Il a pour mission principale d'élaborer, à l'intention des organismes nationaux de statistique, un manuel sur les statistiques de la gouvernance qui portera sur la conceptualisation, les méthodes de mesure et la diffusion des statistiques de la gouvernance. Le Groupe de Praia a déjà tenu deux réunions et prévoit d'achever ses travaux d'ici à 2018.

## 2. Évaluations d'experts

53. Des évaluations d'experts portant sur divers aspects de la gouvernance sont menées dans la région de la Conférence par des réseaux de recherche, des groupes de réflexion et des organisations internationales. Les experts sont généralement des professionnels travaillant dans ce domaine (juristes, chercheurs, universitaires, etc.) ou des hauts fonctionnaires ayant une bonne connaissance de ces questions et jouissant d'une certaine réputation en la matière.

54. Il y a différentes raisons de considérer les experts comme une source d'information fiable sur la gouvernance. Premièrement, ils sont les mieux placés pour fournir les informations nécessaires sur certains aspects de la gouvernance (par exemple des informations détaillées sur la budgétisation ou les marchés publics, dont d'autres sources peuvent ne pas disposer) et pour formuler des avis éclairés (par exemple pour déterminer si les élections sont régulières). Deuxièmement, les indicateurs fondés sur les évaluations d'experts se prêtent plus facilement aux comparaisons que les données recueillies séparément par différents organismes administratifs, parce qu'ils sont élaborés à partir d'un modèle de rapport commun. Troisièmement, il est généralement moins coûteux d'élaborer des indicateurs en se fondant sur des évaluations d'experts que par d'autres moyens, en particulier si l'on compare ce coût à celui de la collecte des données dans le cadre d'enquêtes auprès des ménages (Kauffman, 2007). Cependant, cette approche présente aussi des inconvénients ; il se peut en effet qu'on manque d'informations sur les critères présidant à la sélection des experts, sur les normes qui guident leurs évaluations (de sorte que les résultats peuvent varier en fonction des experts) et sur les divergences entre les experts et les gens ordinaires quant à la façon d'appréhender un même phénomène. De manière plus générale, on s'interroge encore sur la question de savoir si les évaluations d'experts sont de bons outils pour décrire le concept à l'étude, ainsi que sur la mesure dans laquelle elles cadrent avec les résultats obtenus par d'autres spécialistes et à partir d'autres sources (enquêtes auprès des ménages ou données administratives, par exemple).

55. Les indicateurs tirés des évaluations d'experts sont généralement élaborés à partir des réponses de deux groupes d'acteurs, à savoir i) des universitaires et des chercheurs, et ii) des agents de l'État. Ces deux groupes forment des points de vue différents sur les questions examinées. En général, les indicateurs qui s'appuient sur des évaluations

d'experts sont élaborés par des organisations intergouvernementales (OIG), des groupes de réflexion et des organisations non gouvernementales (ONG). Les experts étant bien placés pour évaluer des aspects détaillés de la gouvernance, il est fréquent qu'ils présentent une synthèse au moyen d'indicateurs composites et qu'ils attribuent un score distinct pour classer les pays en fonction de tel ou tel aspect spécifique ou pour éclairer la performance relative d'un pays donné dans le domaine très général de la gouvernance, de la démocratie ou des systèmes politiques.

- Au niveau le plus global, les évaluations effectuées par des universitaires ou des chercheurs renvoient généralement aux « principes » de la gouvernance (respect des principes démocratiques, tenue d'élections libres, par exemple) et, plus rarement, aux « processus » des pouvoirs publics (existence de la corruption, ouverture et transparence des activités, par exemple) ; dans certains cas, cependant, les experts peuvent également donner des informations sur les « résultats recherchés » ou prestations que différents organismes publics fournissent aux citoyens (par exemple en assurant l'accès de la population à la justice ou en remplissant efficacement leur mission). Les mesures fondées sur les évaluations d'universitaires et de chercheurs pourraient également être révélatrices des préoccupations propres à l'organisation qui parraine l'évaluation, d'où la nécessité de mener un examen approfondi pour cerner les motivations des producteurs de données.
- En revanche, les agents de l'État sont généralement les mieux placés pour fournir des réponses éclairées sur des aspects précis du fonctionnement des institutions gouvernementales (c'est-à-dire sur les « processus »). Les réponses de certains responsables peuvent également être conçues comme représentant la position « officielle » du gouvernement sur le phénomène étudié. Les agents de l'État sont à même de rendre compte des processus suivis par les organismes publics, mais ils peuvent aussi se heurter à des conflits d'intérêts lorsqu'ils évaluent la performance du gouvernement dans un domaine particulier. L'interprétation des questions posées peut différer selon les agents de l'État, ce qui risque de fausser les résultats ; des contrôles méthodologiques supplémentaires sont donc nécessaires. Enfin, même lorsque les indicateurs fondés sur les évaluations effectuées par des agents de l'État se présentent sous la forme d'indicateurs composites, ils sont généralement étroitement circonscrits et utilisés pour décrire des aspects précis de l'action des pouvoirs publics dans tel ou tel domaine.

56. Le tableau 3 compare les principales caractéristiques des évaluations d'experts examinées dans la présente section. Bien qu'ils diffèrent à plusieurs égards, les projets passés en revue sont assez représentatifs des types d'évaluation disponibles dans ce domaine. La plupart des initiatives s'appuient sur des évaluations de professionnels et de chercheurs et sont menées par des organismes de recherche universitaire, des fondations privées et des organisations non gouvernementales. On trouvera ci-après des renseignements sur chacune d'entre elles.

57. Toutes les mesures fondées sur des évaluations d'experts peuvent être considérées comme des indicateurs non statistiques, mais elles fournissent des informations essentielles sur plusieurs aspects de l'action des pouvoirs publics et sont largement utilisées dans les débats sur la question. De manière générale, ce type d'indicateurs présentent l'inconvénient de renvoyer à différents aspects et dimensions de la gouvernance en l'absence de définition commune de ce concept : ainsi, des indicateurs ayant le même intitulé (par exemple primauté du droit, démocratie, corruption) peuvent en fait renvoyer à des notions légèrement différentes. De plus, ces indicateurs sont élaborés selon des méthodes différentes, ce qui transparait dans la diversité des sources utilisées, le nombre d'experts et les critères de sélection de ces derniers, les sujets sur lesquels doivent porter leurs évaluations, le type d'agrégation et les mécanismes de validation utilisés, ainsi que le nombre de pays auxquels s'appliquent les mesures ainsi obtenues. Le plus souvent, ces outils se présentent sous la forme d'indicateurs composites regroupant plusieurs variables qui peuvent faire l'objet d'une analyse distincte. Dans la plupart des cas, on attend des experts qu'ils maîtrisent le sujet et qu'ils aient des connaissances approfondies sur le pays concerné. Dans tous les projets examinés dans cette section, l'institution qui publie les indicateurs évalue les informations fournies par les experts avec un regard critique et il lui appartient d'ajuster et de valider les mesures à l'issue de ce processus.

58. Parmi les projets examinés dans la présente section, la différence la plus notable est celle observée entre les évaluations réalisées par des agents publics et celles effectuées par des chercheurs ou professionnels. En général, les indicateurs tirés des évaluations d'experts universitaires renvoient à des principes (par exemple, démocratie ou primauté du droit), tandis que ceux basés sur des évaluations menées par des agents de l'État se rapportent davantage aux processus (par exemple à l'efficacité). À la différence des enquêtes, les mesures basées sur les évaluations d'experts universitaires portent sur des concepts abstraits qui requièrent une grande quantité d'informations contextuelles. Le plus souvent, les questionnaires adressés aux experts universitaires sur un sujet spécifique sont longs et comportent des questions très théoriques ou fondées sur des scénarios hypothétiques. Dans d'autres contextes, les experts peuvent compléter leur évaluation par des informations provenant des médias ou des entretiens avec des contacts locaux et d'autres acteurs (par exemple avec des ONG). Les questions adressées aux experts gouvernementaux sont généralement ciblées et peuvent avoir trait au fonctionnement quotidien d'une institution gouvernementale (par exemple l'administration centrale) ou au déroulement d'un processus (par exemple la budgétisation, les marchés publics, l'intégrité). Ces agents de l'État sont souvent invités à fournir des exemples ou des éléments concrets sur la manière dont l'institution fonctionne.

59. La validité des mesures basées sur les évaluations d'experts devra faire l'objet d'une évaluation spécifique, par exemple pour déterminer si les indicateurs élaborés pour le même phénomène dans le cadre de différents projets aboutissent à des conclusions similaires : les résultats d'un tel examen varient généralement en fonction de l'aspect de la gouvernance analysé et des projets considérés.

Tableau 3  
Caractéristiques des évaluations d'experts considérées dans le présent examen

Dénomination de l'indicateur/de la base de données	Organisation responsable	Pays visés	Fréquence	Mise en place	Nombre d'experts	Profil des experts	Dimensions de la gouvernance		
							Principes	Processus	Résultats recherchés
<b>Variétés de démocratie</b>	V-Dem Institute/ Kellogg Institute (Indiana)/ Université de Gothenburg	206 (Entités politiques souveraines/ semi- souveraines)	Annuelle (les données remontent à 1900)	2014	5 experts extérieurs par pays ; réseau de 2 000 experts nationaux	Universitaires	Qualité de la démocratie (pour sept types de démocratie) ; primauté du droit	Participation de la société civile ; corruption dans le secteur public	Liberté d'association ; liberté d'expression ; répartition équitable des ressources ; libertés privées ; sources d'information alternatives
<b>Indicateurs de gouvernance durable</b>	Fondation Bertelsmann	41 (pays de l'OCDE et de l'UE)	2009, 2011, 2014 et 2015	2009	2 experts extérieurs par pays	Universitaires	Qualité de la démocratie ; bonne gouvernance ; primauté du droit	Processus électoral ; ouverture ; prévention de la corruption ; capacité de l'exécutif (coordination entre les ministères, consultation sociétale) ; responsabilisation de l'exécutif	Droits civils ; libertés politiques
<b>Indicateur état de droit</b>	World Justice Project	102 pays	Annuelle	2009	En moyenne 25 experts extérieurs par pays	Universitaires, professionnels (juristes)	Restriction des pouvoirs de l'État	Absence de corruption ; transparence ; application de la réglementation	Accès à la justice civile ; justice pénale de qualité ; droits fondamentaux ; ordre public et sécurité
<b>Indices de la liberté civile et des droits politiques</b>	Freedom House	202 entités politiques souveraines et semi- souveraines	Annuelle	1972	Un expert extérieur par pays	Spécialistes de pays	Qualité de la démocratie		Droits politiques ; libertés civiles
<b>Indice de perception de la corruption</b>	Transparency International	168 pays	Annuelle	1995 (les changements de méthode opérés limitent la comparabilité)	Combinaison de plusieurs sources extérieures à partir d'une évaluation d'experts	Universitaires/ professionnels/ spécialistes de pays		Corruption dans le secteur public (détournement de fonds publics)	

<i>Dénomination de l'indicateur/de la base de données</i>	<i>Organisation responsable</i>	<i>Pays visés</i>	<i>Fréquence</i>	<i>Mise en place</i>	<i>Nombre d'experts</i>	<i>Profil des experts</i>	<i>Dimensions de la gouvernance</i>		
							<i>Principes</i>	<i>Processus</i>	<i>Résultats recherchés</i>
<b>Panorama des administrations publiques</b>	OCDE	34 pays et 5 à 8 partenaires clefs	Semestrielle	2009	10 à 15 experts par pays (un expert par zone)	Fonctionnaires			Marchés publics ; budgétisation ; gouvernance en matière réglementaire ; transparence ; cybergouvernance ; intégrité du secteur public ; pratiques en matière de gestion des ressources humaines

### 3. Enquêtes non officielles auprès des ménages

60. Outre les évaluations d'experts, les enquêtes auprès des ménages constituent une autre source de données comparables permettant d'évaluer la qualité de la gouvernance dans un pays et la manière dont celle-ci influe sur la vie et le bien-être de la population. En questionnant les citoyens sur leur expérience, leurs attentes et leurs opinions concernant différents aspects de la performance du gouvernement, les enquêtes menées auprès des ménages renseignent sur la façon dont la gouvernance est perçue par les personnes en faveur desquelles œuvrent précisément les institutions publiques.

61. Bien que les organismes nationaux de statistique incluent rarement des questions sur la gouvernance dans les enquêtes qu'ils mènent auprès des ménages, de nombreuses enquêtes non officielles, dont certaines sont menées depuis le début des années 1980, abordent ces questions. Plusieurs facteurs limitent la qualité des données provenant d'enquêtes non officielles, notamment la taille réduite des échantillons, la faiblesse des taux de réponse, l'inadéquation des bases d'échantillonnage et les ressources minimales allouées à l'élaboration des enquêtes et aux essais cognitifs (OCDE, 2013b). Malgré ces limites, les enquêtes non officielles sur les ménages fournissent des données d'expérience et des éléments comparatifs sur le type de questions qui pourraient être incorporées dans les enquêtes officielles à plus grande échelle.

62. Huit enquêtes non officielles auprès des ménages couvrant la majorité des pays membres de la Conférence et comportant des questions sur la gouvernance ont été examinées<sup>7</sup>. Certaines de ces enquêtes comprennent des modules spéciaux détaillés concernant la gouvernance (par exemple, dans le passé, des baromètres spéciaux sur la corruption et la discrimination ont été intégrés à l'Eurobaromètre). Cependant, aux fins du présent examen, seuls les modules de base ou récurrents sont pris en compte, car ils permettent de suivre l'évolution de la situation au fil du temps.

63. Le tableau 4 fournit un complément d'information sur la manière dont chaque aspect est évalué et mesuré dans le cadre des enquêtes non officielles auprès des ménages. En ce qui concerne la couverture de différents aspects de la gouvernance, on relève deux caractéristiques :

- Premièrement, quoique dans une mesure variable, les trois domaines de la gouvernance sont couverts par les enquêtes non officielles. Ainsi, a priori, ces enquêtes pourraient être utilisées soit en tant que sources primaires d'information (pour ce qui est des aspects sur lesquels seules les personnes peuvent fournir des informations pertinentes), soit parallèlement à d'autres outils pour mesurer toutes les dimensions de la gouvernance ;
- Deuxièmement, les questions posées dans le cadre des enquêtes portent plus souvent sur certaines dimensions que sur d'autres. Les enquêtes non officielles examinées dans la présente section interrogent rarement les répondants sur les principes (préférences démocratiques, par exemple), mais plus fréquemment sur les processus et, en particulier, sur les résultats recherchés. Les enquêtes auprès des ménages pourraient donc se révéler particulièrement utiles pour examiner la manière dont les institutions publiques remplissent leur rôle et les résultats qu'elles obtiennent.

64. Comme pour les évaluations d'experts, il convient également d'examiner plus avant les différentes mesures de la gouvernance issues des enquêtes pour en établir la validité et déterminer si elles sont applicables aux notions étudiées.

<sup>7</sup> Ces enquêtes non officielles comprennent des enquêtes menées par des réseaux universitaires (International Social Survey Programme, Enquête mondiale sur les valeurs, European Social Survey, par exemple), des enquêtes menées par des prestataires commerciaux (comme Gallup World Poll), ainsi que des enquêtes réalisées par des institutions publiques (comme l'Eurobaromètre) ou conformément au mandat spécifique émanant d'un organisme public (Enquête européenne sur la qualité de vie et enquête européenne sur la qualité de la gouvernance).

Tableau 4

**Dimensions et aspects de la gouvernance étudiés dans les enquêtes non officielles auprès des ménages**

<i>Domaine</i>	<i>Question</i>	<i>Dimension</i>	<i>Description</i>
Principes	Qu'attend-on des institutions publiques ?	Préférences démocratiques	Attitudes à l'égard de la démocratie et de l'autoritarisme
Processus	Comment les institutions publiques remplissent-elles leur rôle ?	Non-discrimination	Traitement de la part des agents de l'État et des hommes politiques perçu comme juste et équitable
		Absence de corruption	Perception de la corruption (dans l'administration et des secteurs de services particuliers) Expérience personnelle de la corruption
		Qualité de la démocratie	Satisfaction concernant la démocratie Respect des droits de l'homme Liberté de la presse Élections libres et régulières Respect de la vie privée et surveillance exercée par les pouvoirs publics
Résultats recherchés	Pourquoi est-ce important ?	Engagement civique	Appartenance à un parti politique ou à un syndicat Participation à l'action politique (signer des pétitions, interpeller les responsables, manifester, etc.)
		Efficacité politique	Avoir la conviction qu'il est possible d'intervenir dans la sphère politique
		Confiance dans les institutions	Confiance dans une série d'institutions publiques (parlement, gouvernement, tribunaux, police, médias) Approbation du pouvoir en place
		Satisfaction concernant les services	Satisfaction concernant une série de services publics (comme la santé, l'éducation, les transports, le maintien de l'ordre)

## V. Conclusions et recommandations

65. L'examen a montré que de nombreux producteurs de données recueillent déjà des statistiques variées concernant la gouvernance dans les pays représentés à la Conférence. Ces statistiques comprennent les indicateurs globaux sur la démocratie compilés par des experts ou des universitaires, les données issues d'enquêtes menées auprès d'agents de l'État par des organisations internationales, les données administratives que divers organismes publics recueillent dans le cadre de leurs activités quotidiennes et les données tirées des enquêtes menées auprès des ménages par des prestataires commerciaux et des instituts de recherche. Dans le système statistique officiel, plusieurs organismes nationaux compilent des statistiques sur de multiples aspects de la gouvernance au moyen de recensements ou d'enquêtes ou dans le cadre du traitement et de la normalisation des fichiers administratifs.

66. Cet examen a également permis de recenser plusieurs défis que la communauté statistique doit relever si l'on veut que les données sur la gouvernance puissent être collectées d'une manière fiable et normalisée afin d'appuyer l'élaboration des politiques et d'informer la population en général :

- Premièrement, il n'existe pas encore de cadre conceptuel pour les statistiques de la gouvernance. On ne dispose actuellement d'aucune définition universelle du concept de « gouvernance », lequel peut renvoyer, selon les organismes et les chercheurs qui l'emploient, à différentes notions (se recoupant partiellement) telles que l'efficacité, l'impartialité, la responsabilisation, la qualité de la démocratie, la non-discrimination, la capacité de l'État, etc. La communauté statistique devrait

s'employer, à titre prioritaire, à définir d'un commun accord le champ conceptuel des statistiques sur la gouvernance, les principaux domaines et dimensions de la gouvernance et les éléments à inclure dans ces statistiques. Le présent examen distingue trois grands domaines, à savoir les principes, les processus et les résultats recherchés, pour décrire et classer les statistiques sur la gouvernance, mais la communauté statistique devra envisager un cadre plus large afin d'atteindre le consensus nécessaire. Le Groupe de Praia pour l'étude des statistiques sur la gouvernance devrait jouer un rôle clef dans ce processus ;

- Deuxièmement, une fois les concepts bien définis, il faudra mettre en place un cadre statistique. Ce dernier regroupe un cadre conceptuel relatif à la variable examinée, les outils de mesure nécessaires à la quantification de cette variable et une infrastructure garantissant que les données sont collectées conformément aux normes de qualité. Pour établir ce cadre statistique, il faudra veiller à l'adéquation entre les différents aspects de la gouvernance et les outils de mesure les mieux adaptés pour les quantifier. Les données administratives jouent un rôle important dans la mesure de la gouvernance mais il faut s'attacher tout spécialement à créer des systèmes qui soient à même de produire des statistiques répondant aux normes de qualité, c'est-à-dire des statistiques qui soient à jour, comparables et fréquemment établies. D'autres outils de mesure tels que les enquêtes menées auprès des ménages et des entreprises, ainsi que les mesures tirées des évaluations d'experts réalisées par des agents de l'État et des chercheurs, jouent également un rôle fondamental pour ce qui est de satisfaire aux demandes tendant à élargir l'éventail des statistiques relatives à la gouvernance et d'améliorer la comparabilité de ces données ;
- Troisièmement, lors de l'élaboration des cadres conceptuel et statistique, il est essentiel de déterminer quelles mesures de qualité pourraient y être incorporées. C'est là une tâche complexe et laborieuse, qui implique d'évaluer la validité des mesures existantes. Cette opération est particulièrement complexe lorsque les mesures statistiques portent sur des concepts généraux comme la gouvernance, car il faut alors examiner les informations disponibles pour déterminer la validité des différents éléments qui les composent<sup>8</sup>. L'OCDE procède actuellement à cette analyse en ce qui concerne le concept plus étroit de « confiance », qui englobe à la fois la confiance en autrui et la confiance accordée à diverses institutions publiques. Il faudra aussi analyser d'autres aspects (comme la corruption, l'accès à la justice et à d'autres services de base, ou la primauté du droit) afin de définir un ensemble restreint de mesures susceptibles de relever des statistiques officielles.

---

<sup>8</sup> Même si bon nombre des aspects de la gouvernance ne peuvent être mesurés qu'au moyen des renseignements subjectifs fournis par les intéressés eux-mêmes et qui ne peuvent être mis sur le même plan que les mesures objectives, la documentation concernant la validité des mesures subjectives montre que pour être valide, une telle mesure devrait satisfaire les trois critères suivants (OCDE, 2013b) : i) la validité apparente (les personnes interrogées et/ou les utilisateurs de données comprennent-ils quelles informations ils doivent communiquer, compte tenu des indications qu'on leur donne au sujet des objectifs de l'évaluation ?) ; ii) la validité convergente (existe-t-il une corrélation entre cette mesure et les autres mesures du concept ?) ; et iii) la validité conceptuelle (la mesure est-elle conforme à la théorie et au bon sens ?).