

CAHIERS DE RECHERCHE
ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE

NUMÉRO 8 - AVRIL 2014

**PRATIQUES D'ÉVALUATION ET INDICATEURS DE
PERFORMANCES DES ORGANISMES PUBLICS DE
PROTECTION DES DROITS**

STEVE JACOB

ERIC MONTIGNY

WILFRIED AFFODÉGON



Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires



UNIVERSITÉ
LAVAL

Chaire de recherche sur la démocratie
et les institutions parlementaires

Steve Jacob
Eric Montigny
Wilfried Affodégon

Pratiques d'évaluation et indicateurs de performances des organismes publics de protection des droits.

Cahier no 8
Avril 2014

Département de science politique
Pavillon Charles-De Koninck, bureau 3449
1030, avenue des Sciences-Humaines Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6 Canada

Téléphone : 418-656-2407
Télécopieur : 418-656-7861

Courriel : chairedemocratie@pol.ulaval.ca

RÉSUMÉ

La forme moderne de l'ombudsman a vu le jour en Suède en 1809. L'on lui assimile la mission de « chien de garde » de l'administration car, elle protège les citoyens contre ses abus. C'est une institution qui a gagné en popularité au point de s'implanter aussi bien dans les organismes de droits publics que privés et même dans les organisations à but non lucratif.

Comme toute institution publique, sa performance préoccupe le législateur, l'exécutif et même les citoyens. C'est pourquoi, dans une perspective de reddition de compte, l'institution elle-même a pris conscience de la nécessité de faire face au périlleux exercice de l'évaluation. À ce propos, le Vérificateur général du Québec appelle le Protecteur du citoyen à rendre plus visible ses résultats. S'il est vrai qu'en tant qu'institution, il est possible de mesurer sa performance, il n'en demeure pas moins vrai que le cadre de mesure de la performance d'un tel organisme peut s'avérer très complexe, car l'ombudsman traite de la justice et de l'injustice qui selon Danet (1978) sont parfois intangibles. Bref, une organisation comme celle du Protecteur du citoyen, de part sa mission particulière, doit être considérée comme une organisation de défense de droits. Il ne s'agit donc pas d'une institution publique comme les autres où il serait possible d'évaluer le rapport coût-bénéfice ou le coût de revient d'une intervention. Dès lors, se pose la question de savoir comment mesurer les résultats des actions de l'ombudsman ? De même, quels seraient les critères pouvant évaluer l'efficacité d'un organisme de défense de droits ?

Sur la base de 25 publications pertinentes (articles, rapports, chapitres de livre, communications et guides méthodologiques), nous avons entrepris une recherche en rapport avec la problématique de l'évaluation des organismes de protection des droits (de l'homme). Les analyses indiquent qu'il existe une variété d'approche d'évaluation des ombudsmans. L'exploration des approches axées sur la sociologie des plaintes, des approches orientées sur les objectifs des ombudsmans, celles axées sur les résultats et même celles basées sur le benchmarking permettront à l'équipe de recherche d'aborder la deuxième phase de l'entente avec le Protecteur du citoyen, qui consiste au développement d'une grille d'évaluation adaptée à son contexte spécifique d'intervention.

Remerciements

Cette publication découle d'un projet de recherche réalisé dans le cadre du partenariat entre le Protecteur du citoyen du Québec et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval.

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

| | | |
|-------|---|---|
| AOMF | : | Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie |
| BIOA | : | British and Irish Ombudsmans Association |
| FDIC | : | Federal Deposit Insurance Corporation |
| ICANN | : | Internet Corporation for Assigned Names and Numbers |
| IOA | : | International Ombudsman Association |
| IOI | : | International Ombudsman Institute |
| LTC | : | Long-term care |
| OAA | : | Older Americans Act |
| US | : | United States |
| USAO | : | United States Ombudsman Association |

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-------------|
| RÉSUMÉ | iii |
| LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS | v |
| LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES | viii |
| 1. INTRODUCTION | 1 |
| 2. MÉTHODOLOGIE | 6 |
| 2.1. Sources de données et échantillonnage..... | 6 |
| 2.2. Instrument | 9 |
| 2.3. Données et analyses des données..... | 10 |
| 3. GESTION DE LA PERFORMANCE DES OMBUDSMANS | 11 |
| 3.1. Rôles et missions des ombudsmans..... | 11 |
| 3.2. Raison d'être de l'évaluation des ombudsmans..... | 14 |
| 3.3. Parties prenantes de l'évaluation et leur centre d'intérêt | 15 |
| 4. CADRE D'ÉVALUATION DES OMBUDSMANS | 19 |
| 4.1. Modèles d'évaluation : fondements, variables et indicateurs de mesures..... | 19 |
| 4.1.1. Évaluation axée sur la sociologie des plaintes | 19 |
| 4.1.2. Évaluation axée sur les objectifs de l'ombudsman « goals-oriented evaluation » | 22 |
| 4.1.3. Évaluation axée sur les résultats de l'ombudsman « Results-oriented evaluation » | 25 |
| 4.1.4. Évaluation axée sur le benchmarking | 29 |
| 4.1.5. Évaluation d'impact de l'ombudsman | 33 |
| 4.2. Sources de données et les techniques d'analyse..... | 34 |
| 5. LEÇONS APPRISSES DES ÉVALUATIONS | 36 |
| 5.1. Planification d'évaluation d'ombudsman..... | 36 |
| 5.2. Obstacles à l'évaluation des ombudsmans..... | 37 |
| 5.3. Résultats d'évaluation..... | 39 |
| 6. CONCLUSIONS | 41 |
| RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 45 |
| ANNEXES | 47 |
| ANNEXE1 : Caractéristiques des publications | 48 |

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

| | |
|---|----|
| Tableau 1: Dimensions, variables et indicateurs de l'évaluation axée sur la sociologie des plaintes | 21 |
| Tableau 2: Dimensions, variables et indicateurs du goals-oriented evaluation | 24 |
| Tableau 3: Questions, variables et indicateurs du results-oriented evaluation..... | 27 |
| Tableau 4: Variables et indicateurs de l'évaluation axée sur les standards de l'USOA | 30 |
| Tableau 5: Variables et indicateurs de l'évaluation rapide | 36 |
| Tableau 6: Tableau récapitulatif des modèles d'évaluation | 42 |
| | |
| Figure 1: Échantillonnage et sources de données..... | 8 |
| Figure 2 : Modèle logique de l'ombudsman classique..... | 13 |
| Figure 3: Acteurs impliqués dans l'évaluation de l'ombudsman | 16 |
| Figure 4: Modèle logique de l'ombudsman de l'ICANN | 26 |

1. INTRODUCTION

La littérature relative à la fonction de l'ombudsman rapporte que son origine remonte à 3 siècle avant J.C en Chine lorsque sous la dynastie Chin, l'empereur Shih Huang Ti mis en place U-Shih-Ta-Fa qui est une institution chargée de protéger l'empereur contre les ennemis de l'extérieur et par conséquent ceux de l'intérieur, c'est-à-dire les officiels qui négligent leur travail (Mohammed, 1991). Mais l'institution sous sa forme moderne (Riksdagens ombudsmän¹) est née en Suède en 1809 (Fowlie, 2008; Levine-Finley & Carter, 2010 ; Male, 1999 ; Mohammed, 1991 ; Stuhmcke, 2006 ; Van Roosbroek & Van de Walle, 2008). L'ombudsman a d'abord connu un succès dans les pays nordiques avant de s'implanter progressivement dans le monde occidental. Après la Suède, l'ombudsman a été mis en place en Finlande en 1919, au Danemark en 1954 et en Norvège en 1962 (Mohammed, 1991; Stuhmcke, 2006).

Ce qu'on peut appeler le « boom de l'ombudsman » a eu lieu dans les années 60s avec la création de la fonction de l'ombudsman dans les pays comme la Nouvelle-Zélande en 1962, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis en 1967 (Mohammed, 1991; Stuhmcke, 2006). Par la même occasion, l'ombudsman qui est une institution à l'origine gouvernementale gagne désormais les juridictions des États fédérés. C'est ainsi qu'en 1967, on assista à la création des ombudsmans au Québec, en Alberta, au Nouveau-Brunswick, à Hawaii etc. (Mohammed, 1991). L'institution a gagné en popularité au point où, elle est désormais transférée de l'administration publique au secteur privé et même dans les organismes à but non lucratif tels que les universités, les medias, les hôpitaux, les banques, les prisons, et même dans les entreprises etc. (Rowe, 1987; Goldberg, Green, & Sander, 1985 cités par Tyler, 2004; Van Roosbroek & Van de Walle, 2008). Il est rapporté que la mise en place de procédures de résolution de plaintes dans les organisations est passée de 13% en 1955 à 51% à 1985 aux États-Unis (Sutton, Dobbin, Meyer, and Scott, 1994 cités par Tyler, 2004). De même, on estime à plus de 100, les ombudsmans œuvrant aux États-Unis (Levine-Finley & Carter, 2010). Cette popularité de l'ombudsman est due à plusieurs facteurs, dont le sentiment de représentativité populaire. De plus, dans le cas de l'ombudsman

¹ Terme suédois pour désigner l'ombudsman parlementaire.

hybride, parce qu'il provient de l'intérieur des organisations, l'ombudsman bénéficie du soutien du sommet stratégique. On note aussi, l'esprit de collégialité entre les différents ombudsmans qui se traduit par la mise en place d'associations d'ombudsmans tels que l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), l'International ombudsman Association (IOA), le Forum of Canadian Ombudsman (FCO), l'United States Ombudsman Association (USAO), le British and Irish ombudsmans association (BIOA) et l'International Ombudsman Institute (IOI). Ces associations œuvrent à l'établissement de standards de la profession et contribuent aux renforcements de capacité de leurs membres (Fowlie, 2008 ; Levine-Finley & Carter ; 2010).

L'ombudsman est en réalité un concept anglophone. Au Québec, il est désigné par le terme "Protecteur du citoyen", tandis qu'en France, on parle de "Médiateur de la République". Pour mieux le cerner, il faut le décomposer en deux mots : ombuds et man. "Ombuds" signifie "représentant" et "man" désigne de manière impersonnelle ce représentant (Fowlie, 2008, p.17). C'est donc, un "agent" ou un "représentant" destiné à recevoir les plaintes des citoyens contre l'administration (Male, 1999). Selon l'USOA, l'ombudsman est "an independent, impartial public official with authority and responsibility to receive, investigate or informally address complaints about government actions, and, when appropriate, make findings and recommendations, and publish reports" (USOA, 2003, p.1). Ainsi formulé, l'ombudsman trouve sa raison d'être dans "l'injustice administrative". Pour Mohammed (1991, p.97), les injustices administratives se manifestent à travers des actions contraires à la loi, celles oppressives et discriminatoires, ou des actions basées sur une omission de la loi. Même si conformes à la loi, les actions, les procédures et les pratiques administratives peuvent parfois être déraisonnables, oppressives ou discriminatoires.

Face à ces injustices, un citoyen dont l'intérêt est lésé dans la fourniture d'un service peut avoir trois comportements. Dans un premier temps, il peut demeurer loyal au service : il développe un comportement passif. Dans un second temps, il abandonne purement et simplement le service en le changeant contre un autre. Enfin, il peut demander la réparation à travers une plainte. Ce sont là les comportements rationnels du consommateur selon Hirschman qui parle de "loyalty, exit or voice" pour désigner respectivement ces trois phénomènes comportementaux (Hannigan, 1977, p.680). Le "voice" passe par la formulation d'une plainte, soit directement à l'organisme fournissant le service ou à une tierce personne (l'ombudsman). La plainte elle-même

résulte d'un processus tridimensionnel. D'abord, une expérience préjudiciable non perceptible doit être transformée en situation préjudiciable perceptible "naming". Cette situation perceptible doit se transformer en grief "blaming". Et enfin, dans la manifestation du grief, l'organisation est perçue comme responsable de ce préjudice "claiming" (Van Roosbroek, S. and S. Van de Walle, 2008, p. 293). L'ombudsman s'inscrit de fait dans l'approche théorique de la résolution de conflit qui est "any number of processes that help individuals or parties understand their own actions and those of others, and how perceptions affect the course of a conflict. Resolution techniques can involve self-help, joint problem-solving or third-party intervention" (Male, 1999; p.16).

Il est très difficile d'établir une typologie exhaustive des ombudsmans. Il est rapporté qu'on peut les regrouper suivant qu'ils interviennent dans la promotion de politique publique de droit de l'homme ou qu'ils interviennent pour la résolution de plaintes individuelles. Sur un autre plan, il est possible de les catégoriser suivant les secteurs d'intervention ou des thématiques précises telles que les enfants, l'égalité des genres, les droits de l'homme, l'économie, le social, le culturel etc. On peut aussi analyser les ombudsmans suivant leur implantation géographique. Par exemple, d'un côté, on trouve les modèles africain et asiatique et de l'autre côté, l'Amérique latine. Ensuite la tradition occidentale et de façon plus spécifique celle des pays nordiques de l'Europe. Ce regroupement peut s'articuler aussi suivant les traditions hispanophone, francophone et anglophone (International Council on Human Rights Policy, 2005 ; Van Roosbroek & Van de Walle, 2008).

Malgré cette complexité, il est possible de distinguer les ombudsmans suivant le mandat, la juridiction et leurs pouvoirs. En rapport avec ces trois caractéristiques, la documentation sur l'ombudsman révèle l'existence de trois types. L'ombudsman classique (gouvernemental) ou législatif qui est mis en place par un parlement pour enquêter sur les plaintes des citoyens concernant la « mal administration ». "Classical or legislative ombudsmen are appointed by a national, state or provincial, or municipal legislative body to ensure the fair treatment of the population by the administration. These would include the many municipal, state, provincial, or national ombudsmen appointed by the appropriate level of government" (Fowlie, 2008; p.19). L'ombudsman organisationnel mis en place au sein d'une organisation (parapublique, privée ou à but non lucratif) et qui mène souvent ses enquêtes de façon informelle pour satisfaire les plaintes de ses membres à l'intérieur de l'organisation (Fowlie, 2008; ICANN Office of the Ombudsman, 2007 ; Levine-Finley & Carter, 2010). L'ombudsman de nature hybride, dénommé ombudsman

exécutif au sein d'une organisation pour enquêter sur les plaintes de ses usagers/clients (Fowlie, 2008; ICANN Office of the Ombudsman, 2007). Dans tous les cas, pour Larry Hill, l'ombudsman est une institution légale, ayant un fonctionnement autonome et opérationnellement indépendant de l'exécutif et du législatif. Il est externe à l'administration, spécialiste et expert, non partisan, normatif, centré sur la clientèle et non sur l'administration, accessible et visible par le public (Fortier, 2009; p.212 [traduction]).

Dans le cadre de notre recherche, la littérature sur l'évaluation de l'ombudsman étant très peu développée, nous avons considéré les trois types d'ombudsman afin d'explorer de façon beaucoup plus large les pratiques en évaluation de ces institutions de type particulier. D'ailleurs, la littérature évaluative ne varie pas suivant le type d'ombudsman. On observe parfois des modèles d'évaluation conçus à la suite de comparaison de différents types d'ombudsman. Male (1999; 2000) conçoit son modèle en comparant l'Ontario Provincial Government Ombudsman (ombudsman classique) et l'United-States Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) Ombudsman (ombudsman exécutif). Fowlie (2008) quant à lui analyse le Legislature of the Saskatchewan Ombudsman (ombudsman classique), l'United Nations Ombudsman (ombudsman exécutif) et l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) Ombudsman (ombudsman exécutif). L'objectif pour ces chercheurs semble être de laisser les possibilités d'adaptation de leur modèle suivant les contextes.

L'ombudsman du Québec a été créé en 1967 et dénommé Protecteur du citoyen suivant le chapitre 32 de la loi sur le Protecteur du citoyen. Cette loi, le rend responsable de la protection des droits des citoyens par l'intervention auprès des organismes qui relèvent du gouvernement du Québec y compris les services de santé et les services sociaux conformément à la loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux du 1^{er} avril 2006 (Fortier, 2009). Plus précisément, sa mission est « d'assurer le respect des droits des citoyens, qu'il s'agisse d'individus, d'entreprises ou d'associations, dans leurs relations avec l'administration publique. Le Protecteur du citoyen agit quotidiennement pour corriger et prévenir les abus, les erreurs, la négligence, le non-respect des droits ou l'inaction des services publics » (Protecteur du citoyen, 2013, p.10). Sa juridiction couvre toutes les agences régies par la loi sur le service public incluant toutes les personnes, le personnel du conseil du trésor, le curateur public, l'autorité des marchés financiers. Le (la) titulaire est nommé (e) par le Premier ministre, mais sa nomination doit être approuvée par deux-tiers des membres du parlement (Fortier, 2009).

En somme, l'objectif de cette recherche est de recenser et d'analyser les différents types de cadres de mesure de rendement des performances dans un contexte organisationnel lié à la défense de droits. Plus spécifiquement, il s'agit de réaliser une recension d'écrits sur la problématique de l'évaluation des organismes de défense des droits des citoyens; et de développer les bases d'une grille d'évaluation adaptée au contexte d'intervention des organismes de protection des droits.

2. MÉTHODOLOGIE

Cette étude est une recension des écrits sur l'évaluation des organismes de protection de droits humains. Dans cette partie, nous présenterons dans un premier temps, les sources de données et l'échantillonnage. La démarche empruntée est une revue systématique qui a été complétée par des recherches manuelles dans les bibliographies compte tenue de la complexité du sujet traité. Dans un second temps, nous aborderons les instruments de collecte de ces données et enfin, nous entrerons dans les détails de l'analyse de ces données. Ce sont uniquement des données secondaires qui ont été traitées grâce à l'analyse documentaire.

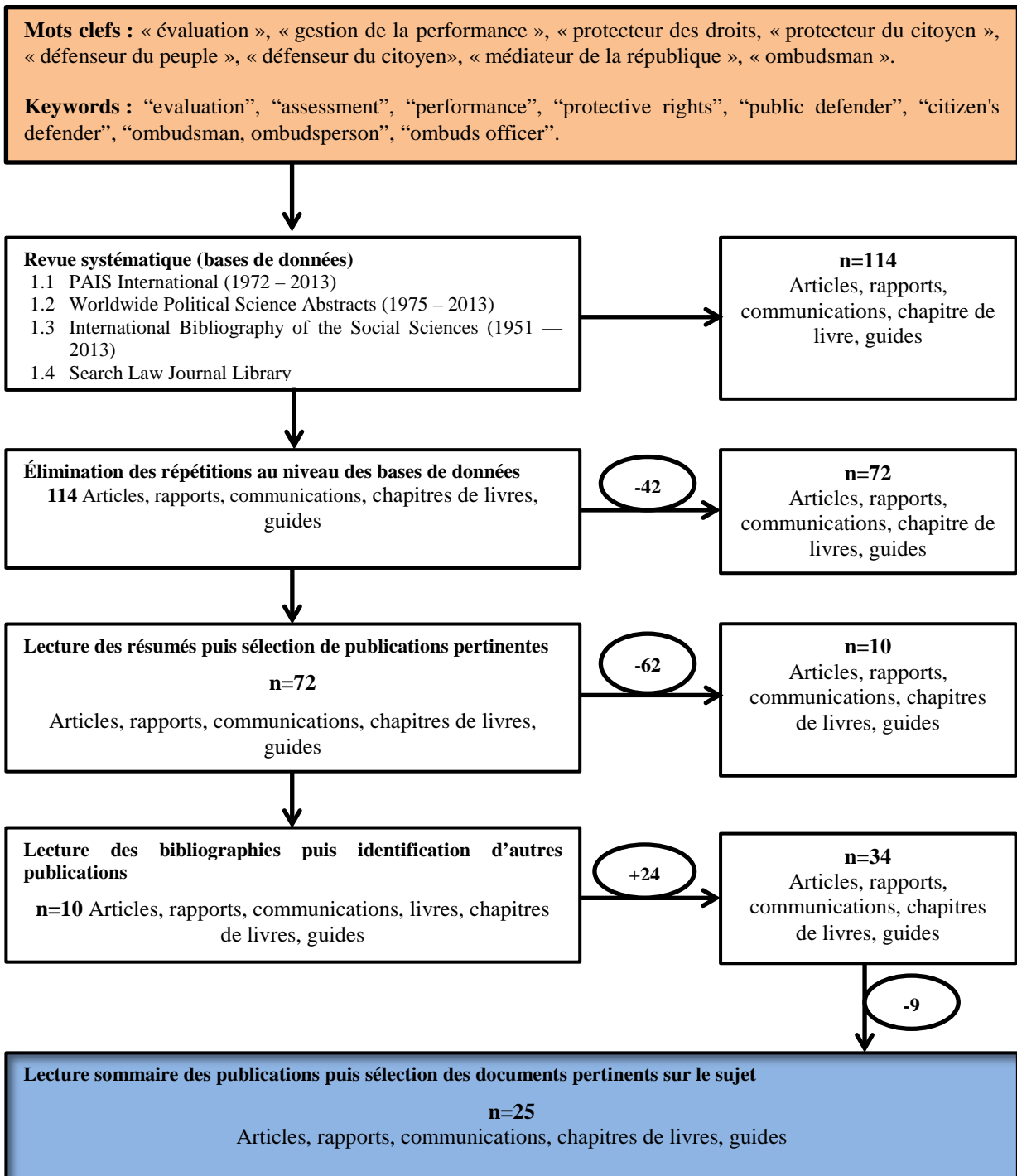
2.1. Sources de données et échantillonnage

La première phase de cette recherche a pour but de réaliser une recension d'écrits sur l'évaluation des organismes de protection des droits humains. Pour ce faire, notre démarche a consisté à rechercher de façon systématique dans les banques de données, toutes les publications qui portent sur la problématique. Dans une deuxième étape, et ceci dans le but de retracer toute la documentation pertinente, nous avons procédé à une recherche « manuelle », c'est-à-dire, la lecture des références bibliographiques des publications obtenues par le biais de la revue systématique. Notre corpus de recherche inclut donc tous les types de publications possibles en lien avec le sujet.

La première étape de cette recherche a été la revue systématique dans les banques de données reconnues pertinentes en science politique : *Worldwide Political Science Abstracts*, *International Bibliography of the Social Sciences* (IBSS) et *PAIS International*. L'ombudsman étant une structure abordant les questions de droits humains, il était tout à fait justifié de consulter aussi des banques de données en droit. Ainsi, nous avons opté pour la banque de données *Search Law Journal Library*. Afin de constituer le corpus de recherche, les mots clefs ont été définis aussi bien en français qu'en anglais. En français, l'équipe de recherche a validé les mots clefs suivants : « évaluation », « gestion de la performance », « protecteur des droits », « protecteur du citoyen », « défenseur du peuple », « défenseur du citoyen », « médiateur de la république », « ombudsman ». En anglais, ce sont plutôt les termes “evaluation”, “assessment”, “performance”, “protective rights”, “public defender”, “citizen's defender”, “ombudsman”, “ombudsperson”,

“ombuds officer” qui ont été retenus. Une telle approche permet de couvrir l'ensemble de la documentation adéquate pour réaliser la recension d'écrits. Sur la base de ces termes, des équations de recherche ont été formulées pour la recherche dans les banques de données. En plus de ces équations, des filtres ont été appliqués aux équations dans le but de répertorier les documents qui couvrent précisément notre intérêt de recherche. Ainsi, nous avons restreint la recherche à l'apparition des mots clefs dans les résumés des publications dans les banques de données de science politique. Contrairement aux trois premières bases de données, le filtre appliqué pour *Search Law Journal Library*, est la recherche des mots clefs dans les titres des publications étant donné que cette base de données n'offre pas la possibilité d'appliquer les filtres aux résumés des publications. A ce stade, la revue documentaire a permis de recenser cent quatorze documents (**n=114**) dont trente-six (36) publications de *Worldwide Political Science Abstracts*; cinquante-trois (53) publications de *International Bibliography of the Social Sciences* ; vingt-trois (23) publications de *PAIS International*; deux (2) publications de *Search Law Journal Library*. La mise en commun des documents répertoriés et l'élimination des doublons ont réduit la taille de la population à soixante-douze documents (**n=72**). Cet effectif a été réduit à dix documents (**n=10**) suite à la lecture des résumés des publications.

Faisant suite à la revue systématique et dans le but d'élargir notre champ de recherche, nous avons entrepris la lecture des références bibliographiques des documents sélectionnés. Durant cette phase de la revue documentaire, vingt-quatre (24) références bibliographiques ont été identifiées. A l'aide du moteur de recherche *google scholar*, les publications ont pu être repérées et téléchargées, portant ainsi le nombre total de publications à trente-quatre (**n=34**). Notre corpus ayant été constitué, nous avons procédé à une lecture sommaire des trente-quatre documents afin de vérifier leur conformité avec nos centres d'intérêt. Cette étape a abouti à la validation par l'équipe de recherche de 25 documents (**n=25**) jugés pertinents pour l'atteinte des objectifs de l'étude. *In fine*, la littérature retenue pour réaliser cette recension est composée de : neuf (9) articles de journaux, cinq (5) chapitres de livre, deux (2) thèses de doctorat, six (6) rapports, une (1) communication et deux (2) guides. Les caractéristiques de ces documents sont présentées dans l'annexe 1. La figure 1 dresse le processus de sélection des documents retenus pour l'étude.

Figure 1: Échantillonnage et sources de données

2.2. Instrument

Notre objectif à terme, est de permettre au Protecteur du citoyen du Québec de se doter d'une grille d'évaluation de la performance. Dans cette logique, nous recherchons des éléments de réponse dans les documents répertoriés. Fort de cela, nous avons élaboré une grille de lecture qui permet d'analyser : (i) le cadre de gestion des ombudsmans et, (ii) le cadre d'évaluation des ombudsmans. De plus, compte tenu de la documentation recensée, il est apparu nécessaire de faire un aperçu des évaluations empiriques présentées par la littérature grise (rapport d'évaluations). Une fois la grille élaborée, elle a été testée puis réajuster en fonction du contenu des documents. En définitive, la grille de lecture comporte entre autres les points suivants :

- a. Définition des concepts,
- b. Les rôles et missions des ombudsmans,
- c. La raison d'être de l'évaluation des ombudsmans,
- d. Les parties prenantes de l'évaluation et leur centre d'intérêt,
- e. Les objets d'évaluation,
- f. Les modèles d'évaluation,
- g. Les critères/dimensions, les variables et les indicateurs de mesure,
- h. Les sources de données et les techniques d'analyse,
- i. Les étapes de planification d'une évaluation d'ombudsman,
- j. Les enseignements à tirer des évaluations : obstacles et éléments favorables à l'évaluation,
- k. Quelques résultats observés dans la pratique de l'évaluation des ombudsmans.

Les quatre premiers points de notre grille nous permettent de définir le cadre de gestion des ombudsmans tandis que les quatre composantes qui suivent permettent de délimiter le cadre d'évaluation d'un ombudsman. Les trois derniers points quant à eux renvoient aux enseignements à tirer des évaluations recensées dans la littérature.

2.3. Données et analyses des données

Les données collectées proviennent de la lecture des 25 publications retenues en vertu de la méthodologie choisie. Trois lectures de chaque document a permis de compléter la grille de lecture afin de s'assurer que nous avons bien compris le texte et qu'aucun détail ne nous ait échappé. Cette façon de procéder pour tous les documents, permet d'assurer la validité interne de la recherche. Toutes les composantes de la grille n'ont pu être remplies systématiquement, faute parfois d'éléments de réponse dans les publications. Les données en elles-mêmes sont alors, toutes les informations aussi bien qualitatives que quantitatives, issues des lectures. Une fois les données collectées, nous avons procédé à une analyse croisée des informations pour aboutir à la rédaction du présent rapport.

3. GESTION DE LA PERFORMANCE DES OMBUDSMANS

Pour bien comprendre le processus évaluatif de l'ombudsman, il est important de définir au mieux son environnement aussi bien interne qu'externe. Dans cet ordre d'idée, nous nous attarderons dans cette section à expliciter la raison d'être de l'ombudsman. S'il n'y a plus aucun doute sur la pertinence de l'institution, il demeure tout de même impérieux de présenter aux lecteurs ses rôles et ses missions. De plus, nous présenterons la raison d'être de l'évaluation de l'ombudsman. Sans entrer dans les détails du processus évaluatif, nous identifierons à travers la documentation, les parties prenantes et leurs intérêts dans l'évaluation de l'ombudsman.

3.1. Rôles et missions des ombudsmans

Les raisons de mise en place des ombudsmans varient suivant les contextes. Par exemple, alors que, l'idée de l'ombudsman a germé aux États-Unis au moment de la guerre du Vietnam dans les années 60 avec les nombreuses contestations des citoyens contre l'administration fédérale, la création de l'ombudsman en Russie (post-soviétique) est intervenue dans un contexte caractérisé par les dérives totalitaires héritées des régimes de l'URSS (Gilligan, 2010). Dans le premier cas, il s'agit du renforcement de la démocratie alors que dans le second cas, c'est la contribution à l'instauration du processus démocratique.

Toutefois, l'ombudsman est généralement mis en place pour deux principales raisons. La première est la mise à la disposition du citoyen, d'un mécanisme disposant du pouvoir d'investigation pour répondre à ses plaintes en cas d'abus (Male, 2000). Thomas & al. (2013) parlent tout simplement d'enquêter et de statuer les plaintes. La deuxième est l'instauration d'une institution pour la défense des droits (de l'homme), le contrôle de la bureaucratie, la résolution des griefs contre la mauvaise administration. Par la même occasion, il s'agit de l'opportunité d'attirer l'attention de la population sur les « pathologies administratives » (Barbara Male, 2000). En d'autres termes, l'ombudsman a pour rôle de guider l'administration aux bonnes pratiques (Thomas & al., 2013). Il est donc d'une part, un instrument de protection des droits des citoyens vis-à-vis de la puissance administrative (il est un antidote au « big government ») car, il

met en évidence l'injustice sociale (Danet, 1978; Fortier, 2009; Gilligan, 2010); et d'autre part, il est une arme contre le « bad administration » dans les États (Van Roosbroek & Van de Walle, 2008). Finalement perçu comme un « watchdog² », l'ombudsman a le devoir d'agir pour le bien-être individuel mais aussi collectif.

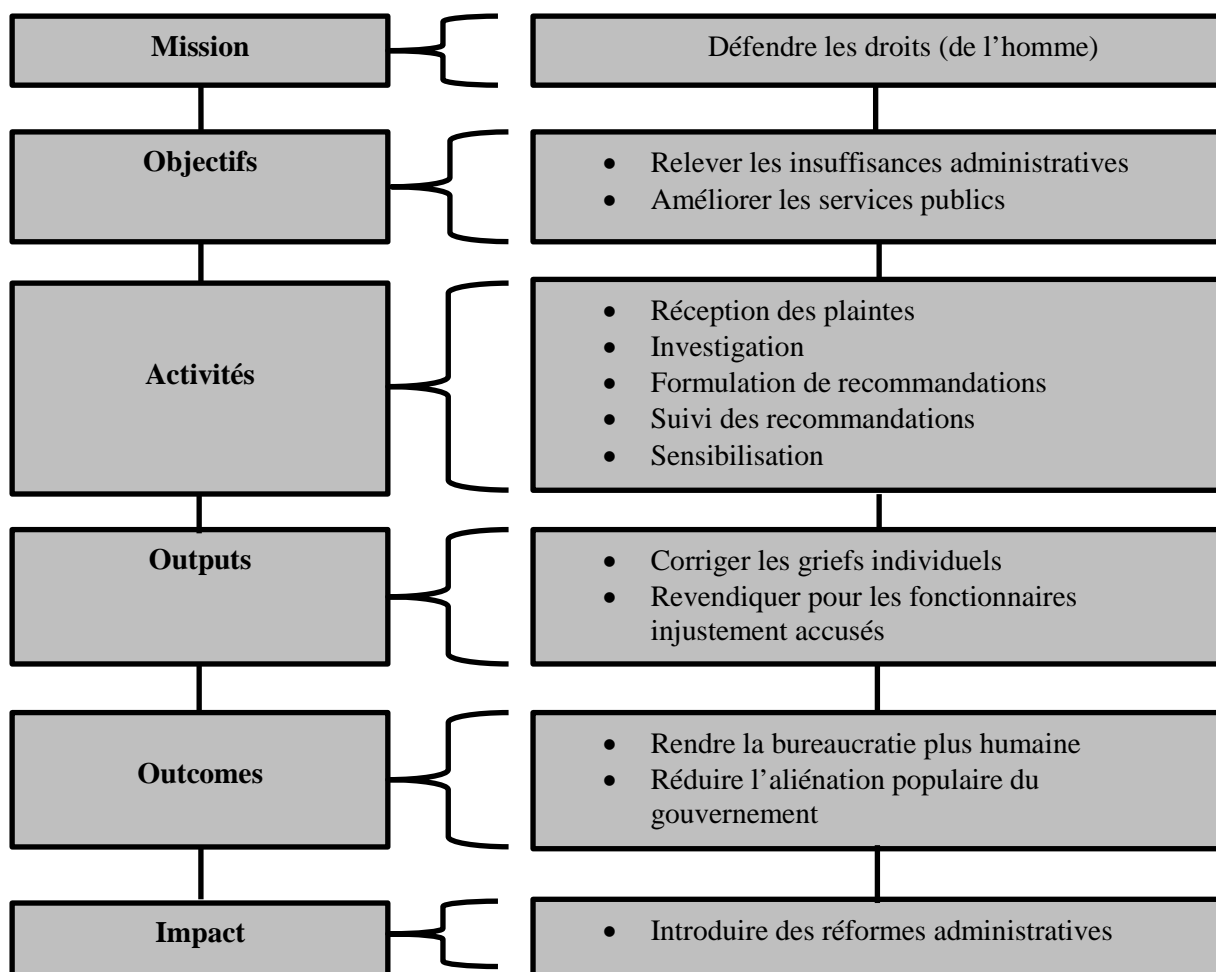
Sa mission individuelle est la correction des plaintes des citoyens, tandis que sa mission collective est la formulation de recommandations dont la mise en œuvre génère des retombées pour l'ensemble des citoyens (Levine-Finley & Carter, 2010; Marin & Jones, 2011; Stuhmcke, 2006; Van Roosbroek & Van de Walle, 2008). En agissant ainsi, l'ombudsman donne l'opportunité à la reddition de compte et un meilleur accès aux services gouvernementaux (Gilligan, 2010; Male, 2000). Comme l'affirment Marin & Jones (2011), c'est un agent de promotion de la bonne gouvernance. De plus, l'ombudsman accroît l'impact du gouvernement sur la vie des citoyens en participant à l'amélioration des procédures, des politiques, des législations qui affectent plusieurs personnes à la fois à travers les enquêtes et les recommandations (Stuhmcke, Anita, 2006; Van Roosbroek & Van de Walle, 2008).

En définitive, selon Danet (1978, p.341), l'ombudsman est le dernier ressort pour les citoyens et ses rôles sont de :

- corriger les griefs individuels,
- revendiquer pour les fonctionnaires injustement accusés,
- rendre la bureaucratie plus humaine,
- réduire l'aliénation populaire du gouvernement,
- prévenir les abus,
- introduire des réformes administratives.

Les deux premiers rôles se réfèrent aux outputs (extrants), les trois suivants aux outcomes (résultats) et le dernier s'identifie à l'impact (Ayeni, 1993). Dès lors, dans une perspective de gestion axée sur les résultats, il est possible de construire la chaîne des résultats de l'ombudsman. La figure 2 montre la chaîne des résultats de l'ombudsman classique.

² Chien de garde

Figure 2 : Modèle logique de l'ombudsman classique

Il est important de mentionner que les rôles de l'ombudsman peuvent être adaptés suivant les caractéristiques de ce dernier. Dans une étude portant sur les ombudsmans locaux de défense pour la santé, la sécurité, le bien-être et les droits des résidents des établissements mis en place par ces ombudsmans locaux dans les États de New York, Californie et Géorgie, Hollister & Estes (2013) et Estes et al. (2010), rapportent que conformément au Title VII of the Older Americans Act (OAA), les rôles de ces ombudsmans sont de :

- Identifier et résoudre les plaintes formulées par les bénéficiaires du programme « Long-term care » (LTC),
- Représenter les besoins des résidents vis-à-vis des décideurs politiques,

- Plaider ou rechercher des changements de loi au profit des bénéficiaires du LTC,
- Produire des matériels informationnels et éducatifs à propos du LTC,
- Plaider pour la santé, la sécurité, le bien-être et le droit des bénéficiaires du LTC.

Dans le même ordre d'idée, l'ICANN Office of the Ombudsman indique que les objectifs poursuivis dans la mise en place de cet office est d'une part, d'offrir une alternative de résolution de conflit pour ses membres qui souhaiteraient se plaindre à propos des décisions, des actions ou de l'inaction de l'organisme. D'autre part, de s'assurer que les membres sont traités de façon équitable par l'ICANN et ses différents organes constitutifs (ICANN Office of the Ombudsman, 2005).

3.2. Raison d'être de l'évaluation des ombudsmans

Selon la littérature, l'évaluation d'un ombudsman se révèle être un exercice très complexe. De ce fait, il est rare que les ombudsmans se fassent évaluer. Par exemple, en 30 années d'existence, l'ombudsman d'Australie (1977-2005) n'a été évalué qu'une seule fois (Stuhmcke, 2006). Cependant, puisque la résolution des plaintes est devenue un phénomène complètement intégré aux différentes sociétés (vu l'implantation massive des ombudsmans dans les organisations publiques, parapubliques, privées, à but non lucratif...), il est tout à fait normal d'évaluer l'ombudsman pour voir dans quelle mesure les mécanismes de résolution des plaintes fonctionnent correctement (Danet, 1978). Selon Danet citée par Stuhmcke (2006, p. 25) "after an initial period of prescription (i.e., when everyone would assure themselves it was good to have an ombudsman) followed by a time of description (i.e., what is the function and jurisdiction of the individual office) that it was time to make a "serious commitment to evaluation" (i.e., does the office deliver what was promised?).

L'évaluation des ombudsmans répond à des besoins d'ordre technique et politique (Aufrecht & Hertogh, 2000). La dimension technique renvoie à la nécessité de reddition de compte, d'amélioration de l'institution et de prise de décision par le titulaire et son équipe. La reddition de compte renforce la légitimité de l'institution car, il est important que les parties prenantes apprennent davantage sur l'efficacité et les effets de l'ombudsman. Il est tout aussi

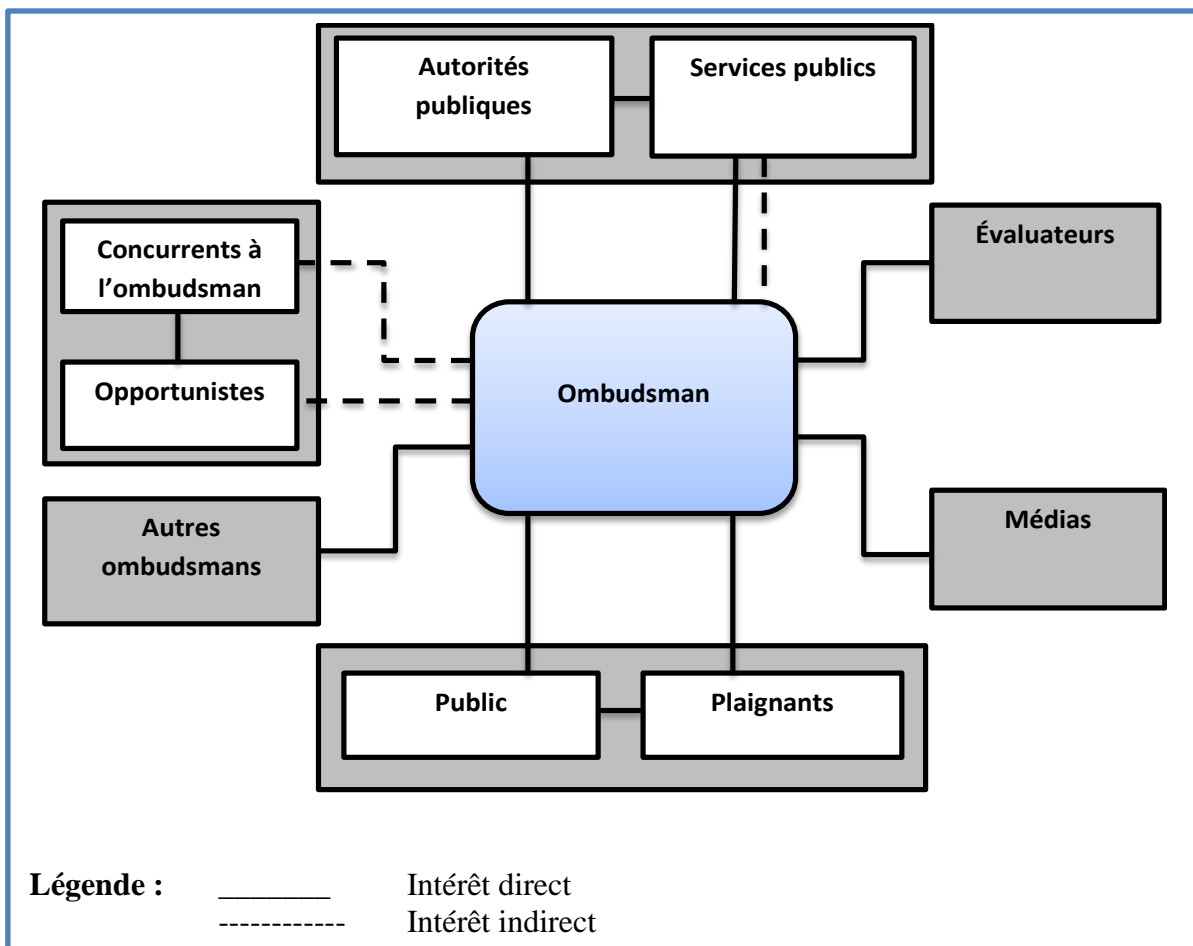
important de questionner son efficience (Aufrecht & Hertogh, 2000). L'autre objectif relatif à l'amélioration est d'identifier les faiblesses de l'institution en vue de les endiguer. Par exemple, l'évaluation du programme « Long-term care » (LTC) des ombudsmans locaux du New York et de la Californie est initiée dans le but d'avoir un système de collecte de données et de suivi uniforme pour les ombudsmans locaux intervenant dans le même secteur (Hollister & Estes, 2013).

Quant à elle, la dimension politique répond à un besoin de renforcement ou d'affaiblissement de l'institution par les décideurs politiques à travers le maintien ou non du titulaire (Aufrecht & Hertogh, 2000). A ce propos, Male (2000; p.67) affirme "the primary reasons for the need to evaluate include accountability to stakeholders, which include members of the public; to promote responsive bureaucracy; a clearer understanding of the public need and of the impact the office has on its constituents; improving organizational performance; and ensuring the ombudsman « walks the talk » by being willing to be the subject of evaluation".

Ultimement, c'est un mécanisme d'accroissement des connaissances des parties prenantes sur le bureau de l'ombudsman ainsi que de ses rôles (Stuhmcke, 2012). L'évaluation permet entre autre de démontrer l'efficacité du bureau de l'ombudsman et sa capacité à accomplir convenablement ses missions. C'est aussi une manière de rechercher ses pôles de succès en documentant ses besoins : réorientation du mandat, augmentation du budget et du personnel, le maintien ou non du titulaire (ICANN Office of the Ombudsman, 2005; 2007). "Finally, a major objective of evaluations is to determine how well the ombudsman office is doing its job (Aufrecht & Hertogh; 2000, p. 400).

3.3. Parties prenantes de l'évaluation et leur centre d'intérêt

La littérature nous enseigne que l'évaluation des ombudsmans peut être analysée sous l'angle des différents acteurs et des objectifs qui leurs sont spécifiques. Nous en identifions sept catégories. La figure 3 montre les acteurs du processus évaluatif ainsi que leur intérêt dans l'évaluation de l'ombudsman.

Figure 3: Acteurs impliqués dans l'évaluation de l'ombudsman

D'abord, l'ombudsman lui-même en tant qu'institution est le premier acteur concerné. Le titulaire et son personnel cherchent à démontrer, à travers l'évaluation, qu'ils agissent de façon efficace. C'est aussi une manière pour eux de solliciter une augmentation du budget vis-à-vis des autorités gouvernementales et parlementaires. En décidant de réaliser une évaluation, l'ombudsman cherche à identifier les problèmes afin de lever les goulots d'étranglement au bon fonctionnement de l'organisation. Sur un autre registre, l'évaluation peut être très mal perçue par le personnel s'il s'agit d'une évaluation pour décider du maintien ou non d'un membre du personnel (Aufrecht & Hertogh, 2000).

La deuxième catégorie d'acteurs intéressée par l'évaluation est constituée des autorités politiques, lesquelles regroupent les membres du gouvernement, les législateurs et les

concepteurs de politique publique. Ces acteurs se préoccupent davantage de l'utilité de l'ombudsman. Il s'agit ici de questionner les impacts de l'institution sur le fonctionnement de l'administration, notamment sa contribution à la promotion de la bonne gouvernance (Aufrecht & Hertogh, 2000; Danet, 1978; Fortier, 2009; Mohammed, 1991; Stuhmcke, 2012)

Par ailleurs, les services publics sont également concernés par l'évaluation de l'ombudsman. Ce sont les agences gouvernementales et leurs employés (Mohammed, 1991; Stuhmcke, 2012; United States Ombudsman Association, 2003). Ceux-ci constituent avec les plaignants, les premiers acteurs avec lesquels l'ombudsman interagit, car la plupart du temps, les plaintes sont dirigées vers eux. Dans ce groupe, on distingue les « administrateurs réceptifs » qui perçoivent l'ombudsman comme un organisme capable de les aider à améliorer leur performance à travers ses recommandations. Et, les « administrateurs récalcitrants » qui le perçoivent comme une menace à l'exécution de leurs travaux (Aufrecht & Hertogh, 2000). Alors que les premiers contribueront efficacement à l'évaluation de l'ombudsman, les derniers peuvent nuire à l'exercice ou espèrent des résultats négatifs de l'évaluation.

En outre, les plaignants sont des acteurs incontournables dans le processus évaluatif de l'évaluation (Hannigan, 1977; United States Ombudsman Association, 2003). Avec les citoyens ou le public, ils cherchent à savoir si l'ombudsman est efficace, c'est-à-dire dans quelle mesure les objectifs de l'ombudsman sont atteints, principalement en ce qui concerne la résolution des plaintes (Aufrecht & Hertogh, 2000; Danet, 1978; Mohammed, 1991; Stuhmcke, 2012). Les plaignants mettent en avant leur satisfaction³ pour apprécier l'efficacité de l'ombudsman. Le citoyen en tant que contribuable s'intéresse à l'efficacité de l'ombudsman dans une perspective de reddition de compte.

D'autres ombudsmans officiant dans le même environnement que l'ombudsman évalué perçoivent très bien son évaluation, car pour eux c'est une façon de démontrer la réputation des ombudsmans en général (Aufrecht & Hertogh, 2000). Par opposition à ceux-ci, il existe des acteurs qui seront en conflit avec l'évaluation. Ce sont en effet, des concurrents à l'ombudsman comme les groupes de plaidoyer, les institutions d'audit au niveau national et d'autres institutions judiciaires, etc. A l'image de ceux-ci, les fournisseurs (contractants) opportunistes des services publics qui gagnent leur vie grâce au mauvais fonctionnement de l'administration perçoivent

³ Le résultat de la plainte sera l'indicateur pour apprécier la satisfaction du plaignant.

l'ombudsman comme un adversaire car, il apparaît comme un obstacle au développement de leur activité (Aufrecht & Hertogh, 2000; Stuhmcke, 2012).

Enfin, les évaluateurs et les médias sont aussi concernés par l'évaluation de l'ombudsman. Pour l'évaluateur, il s'agit d'un intérêt professionnel. Ce dernier est préoccupé par le déroulement de sa mission. Vu les défis auxquels, une telle évaluation se prête, l'évaluateur a intérêt à réaliser une bonne évaluation à la satisfaction des autres acteurs pour garantir les futurs contrats avec l'ombudsman. C'est aussi une occasion pour lui de renforcer sa réputation et valoriser son travail. Les médias quant à eux peuvent servir de canaux de diffusion des rapports de l'évaluation d'où leur implication dans le processus évaluatif (Aufrecht & Hertogh, 2000).

A l'analyse des acteurs potentiels du processus évaluatif de l'ombudsman, il est possible de les caractériser suivant la nature directe et/ou indirecte de leurs intérêts. Les acteurs aux intérêts directs vont considérer l'évaluation comme un instrument de valorisation de l'ombudsman notamment la démonstration de son efficacité (promotion de la bonne gouvernance, valorisation de l'ombudsman, renforcement des pouvoirs de l'ombudsman, étendue de sa juridiction etc.). Par contre, pour les acteurs aux intérêts indirects, l'évaluation servira pour discréditer l'ombudsman. Une telle évaluation pourrait aboutir au changement du titulaire, à la diminution du pouvoir de l'ombudsman, la réduction de sa juridiction etc.

4. CADRE D'ÉVALUATION DES OMBUDSMANS

Franck Fowlie (2008) dans sa thèse de doctorat affirme que la problématique de l'évaluation de l'ombudsman est abordée par des théoriciens, des universitaires et des praticiens en évaluation. Nos recherches révèlent l'existence de cinq modèles d'évaluation. Le modèle théorique d'évaluation axée sur la sociologie des plaintes abordée par Danet (1978). Le modèle théorique d'évaluation axée sur les objectifs de l'ombudsman développé par Ayeni (1993). On retrouve également, le modèle empirique d'évaluation axée sur les résultats de l'ombudsman de Fowlie (2008) et les modèles empiriques d'évaluation axée sur le benchmarking (ICANN Office of the Ombudsman, 2007; USOA, 2003). Enfin, l'évaluation d'impact de l'ombudsman de Stuhmcke (2006).

Dans cette section, nous aborderons les différents modèles à travers leur fondement, les variables et les indicateurs de mesure ainsi que des questions d'évaluation. Nous présenterons également les sources de données et leur analyse pour mieux cerner les enjeux méthodologiques auxquels l'évaluation de l'ombudsman est confrontée.

4.1. Modèles d'évaluation : fondements, variables et indicateurs de mesures

4.1.1. Évaluation axée sur la sociologie des plaintes

La littérature évaluative sur l'ombudsman reste dominée par les écrits de Danet. L'auteure postule d'emblée qu'il est difficile d'évaluer l'ombudsman à cause de ses rôles quelques peu vagues. Cependant, elle prend le pari dans ses travaux intitulés *Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role*, d'ouvrir le chemin à la possibilité d'utiliser des données empiriques et quantitatives pour évaluer les rôles de l'ombudsman. Elle offre par conséquent la possibilité aux ombudsmans de développer un cadre de mesure de leur performance. Partant du principe qu'il est impossible de connaître la situation de l'ombudsman avant même son installation, l'auteure estime que la difficulté de définir des critères limite l'évaluation de l'efficacité de l'ombudsman. Brenda Danet s'en remet aux données issues des activités (rapports d'activités) de l'ombudsman pour mesurer sa performance. Ainsi, selon l'auteure, le principal rôle de l'ombudsman est la correction des plaintes, d'où toute démarche évaluative doit s'appuyer sur l'analyse des plaintes traitées par l'ombudsman : évaluation axée

sur la sociologie des plaintes (sociology of complaints). Evaluer l'ombudsman, revient donc à questionner les caractéristiques des plaignants notamment, (i) qui sont ceux qui se plaignent et à quel propos? (ii) qu'est-ce que cela leur coûte de se plaindre ? (iii) Quels sont les meilleurs canaux de résolution des plaintes ? (iv) Les traitements de conflits individuels conduisent-ils à l'amélioration des services ? (v) Les citoyens payent-ils pour se plaindre ? (Danet, 1978)

Danet identifie trois acteurs clefs intéressés par l'évaluation de l'ombudsman classique : le public ou la clientèle, l'administration publique et l'ombudsman. Selon elle, il existe trois perspectives complémentaires d'évaluation de l'ombudsman. La perspective basée sur la clientèle, celle basée sur l'administration publique et celle orientée vers l'ombudsman. L'évaluateur doit se préoccuper de ces trois dimensions pour analyser la performance de l'ombudsman. Abordant la première perspective, les questions qui guident l'évaluateur sont : (i) Toutes les plaintes sont-elles investiguées? (ii) Si, oui le sont-elles complètement jusqu'à la résolution? (iii) Toutes les plaintes sont-elles justifiées? (iv) Si oui, quelles sont les actions de correction? (v) Les corrections sont-elles initiées volontairement par les services concernés par la plainte ? (Danet, 1978, p.347). Lorsque l'évaluateur aborde l'évaluation sous l'angle de l'administration publique, il doit se préoccuper de (i) qui sont les cibles des plaintes? (ii) A quel propos, le client se plaint-il? (iii) Quelle est la proportion de plaintes justifiées? (iv) Y-a-t-il des discriminations à propos des groupes vulnérables ou défavorisés? Et enfin (v) Quelle est la réaction de l'administration face aux recommandations de l'ombudsman...? (Danet, 1978, p.351).

Autant de questions qui permettent de mesurer si l'ombudsman est performant ou non. Plus important à mesurer sont les efforts et l'efficacité de l'ombudsman. Alors que les efforts concernent le nombre de cas annuel traités, la charge de travail du personnel, le degré d'investigation et l'efficacité du personnel (et non de l'ombudsman); l'efficacité de l'ombudsman fait référence à son habileté à aider les plaignants, son équité envers les minorités et son impact sur les réformes administratives. Le tableau 1 présente les dimensions, les variables et les indicateurs de l'évaluation axée sur la sociologie des plaintes.

Tableau 1: Dimensions, variables et indicateurs de l'évaluation axée sur la sociologie des plaintes

| Dimensions | Variables | Indicateurs |
|---|---|---|
| Dimension 1 : la clientèle | Taux de plaintes/pétitions | - Nombre de plaintes/pétitions pour 100.000 habitants - Nombre de plaintes/pétitions pour 100.000 habitants en âge de voter |
| | Connaissance de la disponibilité de l'aide de l'ombudsman | - % de personnes s'étant adressées à l'office |
| | Connaissance de la juridiction de l'ombudsman | - % de rejet pour défaut de juridiction |
| | Représentation de l'intérêt général | - Comparaison du profil des plaignants aux caractéristiques générales de la population (âge, sexe, occupation, résidence rurale ou urbaine ...) - Comparaison avec la population cible d'utilisation des services |
| | Plaintes Individuelles Vs plaintes collectives | - Plainte individuelle en son propre nom - Plainte individuelle au nom d'un autre individu - Plainte individuelle au nom d'un groupe - Plainte collective au nom d'un individu - Plainte collective au nom du groupe - Plainte collective au nom d'un autre groupe |
| | Forme et contenu approprié des plaintes | - Observation des normes bureaucratiques dans la forme - Observation des normes bureaucratiques dans le fond |
| | Dimension 2 : l'administration publique | Cible des plaintes |
| Sujets de plaintes | | - Ressources, refus de services - Ressources, service emporté - Faute procédurale - Faible relation humaine |
| Respect de l'équité dans la proportion de plaintes justifiées | | |
| Équité envers les minorités | | - Test de variation |
| Réactivité face aux recommandations de l'ombudsman | | - Proportion de plaintes résolus volontairement |
| Cible des réformes | | - Réformes substantives - Réformes procédurales |
| Nombre de cas annuel | | |
| | Charge de travail du personnel | - Nombre de dossier traité par membre du personnel |
| | Degré d'investigation | - Proportion de dossiers immédiatement rejetés - Proportion de dossiers partiellement traités |

| Dimensions | Variables | Indicateurs |
|---|---|---|
| Dimension 3 : le bureau de l'ombudsman | Efficiences | - Proportion de dossiers complètement traités - Proportion de dossiers dans le nombre de cas à la fin de l'année - Vitesse de traitement des plaintes individuelles |
| | Habilité d'aide | - Proportion de plaintes justifiées complètement ou partiellement traitées - Proportion de toutes les plaintes justifiées ou non ayant bénéficié d'assistance |
| | Équité envers les minorités | - Test de variation d'équité substantive ⁴ - Test de variation d'équité procédurale ⁵ |
| | Impact sur les réformes administratives | - Proportion de toutes les plaintes ayant conduit à des réformes substantives et procédurales |

Source : Extrait et traduit de Danet, B. (1978).

4.1.2. Évaluation axée sur les objectifs de l'ombudsman « goals-oriented evaluation »

Sur un ton très critique de l'évaluation axée sur la sociologie des plaintes, Ayeni (1993), relève un certain nombre de lacunes dans le modèle de Danet. Il mentionne que la sociologie des plaintes est restrictive en ce sens qu'elle ne prend pas en compte tous les rôles de l'ombudsman (cf. section 3.1 sur rôles et missions de l'ombudsman). Le modèle de Danet n'est pas capable d'évaluer la situation avant l'ombudsman et après l'ombudsman. Le devis d'évaluation avant/après ou avec/sans est la méthode idéale d'évaluation qui rend compte effectivement de l'efficacité d'un programme, d'une politique et par conséquent de la performance d'une institution. Ayeni dira à cet effet, que le modèle d'évaluation axée sur la sociologie des plaintes est un modèle basé sur une étude de cas et ne peut faire l'objet d'un devis expérimental. Dès lors qu'il s'agit d'un modèle adapté à un cas, sa généralisation est handicapée. Il n'est donc pas possible de transférer le modèle dans un autre contexte.

Dans son étude portant sur les mécanismes de résolution des conflits en Afrique, Ayeni estime que l'évaluation axée sur la sociologie des plaintes ne prend pas en compte les réalités socio-culturelles et économiques (i.e. les préjugés vis-à-vis des plaintes contre le gouvernement,

⁴ La variation des résultats des plaintes suivant les différentes catégories de couche sociale

⁵ La variation dans les procédures de traitement des plaintes suivant les différentes catégories de couche sociale

existence d'autres mécanismes de plaintes, acceptabilité sociale du concept d'ombudsman, l'image publique des agences gouvernementales, niveau d'alphabetisation et la crédibilité des régimes politiques...). De même, Danet a conçu son modèle de telle sorte que les données à analyser proviennent pour la plupart des rapports de l'ombudsman. Or, dans le contexte africain, il n'est pas rare d'observer des difficultés d'accès à des rapports fiables et des difficultés pour conduire des entrevues auprès de la clientèle. Même Danet reconnaît la difficulté d'interpréter les rapports lorsqu'elle affirme "the bases used in computation of various measures in these reports are often obscure, making interpretation difficult" (p.343). Concernant la fiabilité et la validité du modèle de Danet, Ayeni attire l'attention de l'auteure sur un certain nombre de questions qui sont restées sans réponses dans ses travaux. Par rapport à la variable sur le nombre de cas traités, Ayeni se demande comment détermine-t-on l'optimum ? Jusqu'à quel niveau de cas traités peut-on considérer l'ombudsman efficace ? En rapport avec l'évaluation du niveau d'équité de l'ombudsman envers la clientèle, Victor Ayeni se demande quel est le niveau d'équité requis ? Par la même occasion, il se demande quel serait l'optimum de la charge de travail du personnel pour conclure à son efficacité ?

Pour corroborer ses critiques, l'auteur de *Evaluating Ombudsman Programmers*, estime même que l'évaluation axée sur la sociologie des plaintes n'accorde aucune place à l'évaluation de la dimension économique de l'ombudsman. Dans une perspective de reddition de compte, il est important de quantifier le bénéfice social de l'ombudsman d'une part et d'autre part de déterminer les coûts non économiques de l'ombudsman et voir dans quelle mesure ceux-ci ont des implications économiques ? En d'autres termes, l'auteur soulève la nécessité d'apprécier l'efficacité sociale de l'Ombudsman en tant qu'institution car, dans la perspective telle qu'analysée par le modèle axé sur la sociologie des plaintes, les variables sont orientées sur l'efficacité économique du personnel et occultent les dimensions organisationnelles, administratives et politiques de l'ombudsman (Ayeni, 1993). Néanmoins, ce dernier ne rejette pas systématiquement le modèle de Danet car, il note qu'il n'est pas possible qu'une seule évaluation couvre tous ces aspects.

Tableau 2: Dimensions, variables et indicateurs du *goals-oriented evaluation*

| Dimensions | Variables | Indicateurs |
|---|---|---|
| Dimension 1 : management administratif | Gestion du personnel | - Structure - Taille - Développement - Niveau de compétence |
| | Organisation du bureau | - Départementalisation - Canaux formels et informels de communication - Les bureaux de terrain |
| | Leadership de l'ombudsman | - Personnalité - Style - Compétence |
| | Qualité des rapports périodiques | - Couverture - Organisation - Efficacité de communication |
| | Influence externe du bureau | - Capacité à influencer et à encourager la mise en œuvre des recommandations |
| | Coût de fonctionnement du bureau | - Budget relié au GDP, travail et dossier, taille du personnel, perception du public de la performance de l'ombudsman |
| | Condition de travail pour l'ombudsman et son personnel | |
| Dimension 2 : survie institutionnelle | Résilience | - Réaction de changement des humeurs et des besoins du public - Management des changements politiques - Diplomatie politique de l'ombudsman |
| | Adaptabilité | - Appropriation des changements organisationnels et structurels |
| | Constitutionnalisation | - Indication de l'existence constitutionnelle - Gamme de soutien social et politique pour la constitutionnalisation |
| | Autonomie | - Existence de l'autonomie financière et gestion opérationnelle |
| | Juridiction et pouvoir formel | |
| Dimension 3 : considérations socio- politiques | Image publique du gouvernement | - Légitimité et degré de confiance du public |
| | Existence d'autres mécanismes institutionnels de plaintes | - Mass médias, tribunaux traditionnels etc. |
| | Niveau d'alphabétisation dans la société | - |
| | Degré d'urbanisation | - Diffusion des institutions bureaucratiques et la mesure dans laquelle les citoyens ont des contacts avec elle. |
| | Racines indigènes de l'ombudsman | - Mesure dans laquelle, les citoyens vont identifier l'ombudsman à leur valeur indigène |

Source : Ayeni, Victor, 1993, Evaluating Ombudsman Programmers

Fort de ces critiques, Ayeni construit son modèle en se basant sur les outputs, les outcomes et l'impact de l'ombudsman. L'auteur complète le cadre d'analyse de Danet avec les dimensions en rapport avec le management administratif de l'organisation, sa survie institutionnelle et ses caractéristiques socio-économiques. Dans sa conclusion de l'évaluation de l'Ombudsman de la Macédoine, Manninen (2005) rapporte que l'organisation et la structure aussi bien que les compétences et les attitudes du personnel offrent une fondation à une grande performance de l'institution (p.50). Ayeni (1993) dévoile ainsi le modèle d'évaluation axée sur les objectifs (goals-oriented evaluation). Le tableau 2 présente les dimensions, les variables et indicateurs du goals-oriented evaluation.

4.1.3. Évaluation axée sur les résultats de l'ombudsman « Results-oriented evaluation »

Un autre modèle tire son fondement de l'approche de gestion axée sur les résultats (Results Management Accountability Framework). La gestion axée sur les résultats utilise la planification comme prémisse. Dans cette dynamique, les gestionnaires de programme planifient sur le court, moyen et long termes les objectifs du programme, les résultats attendus, les activités à mettre en œuvre et les impacts des interventions. Ce cadre de gestion comporte des outils de planification mais aussi d'évaluation comme le modèle logique. Flowie (2008) développe des indicateurs à partir de la comparaison de trois ombudsmans et met en exergue le modèle d'évaluation d'ombudsman axée sur le modèle logique. Selon ce modèle, il y a quatre étapes inter reliées dans la démarche évaluative. D'abord, l'identification du profil de l'office, ensuite la construction du modèle logique puis la définition de la stratégie d'évaluation et enfin, la définition d'une stratégie de suivi (Fowlie, 2008; ICANN Office of the Ombudsman, 2005; 2007). Selon Flowie, dans l'identification du profil, l'évaluateur identifie les points ci-après :

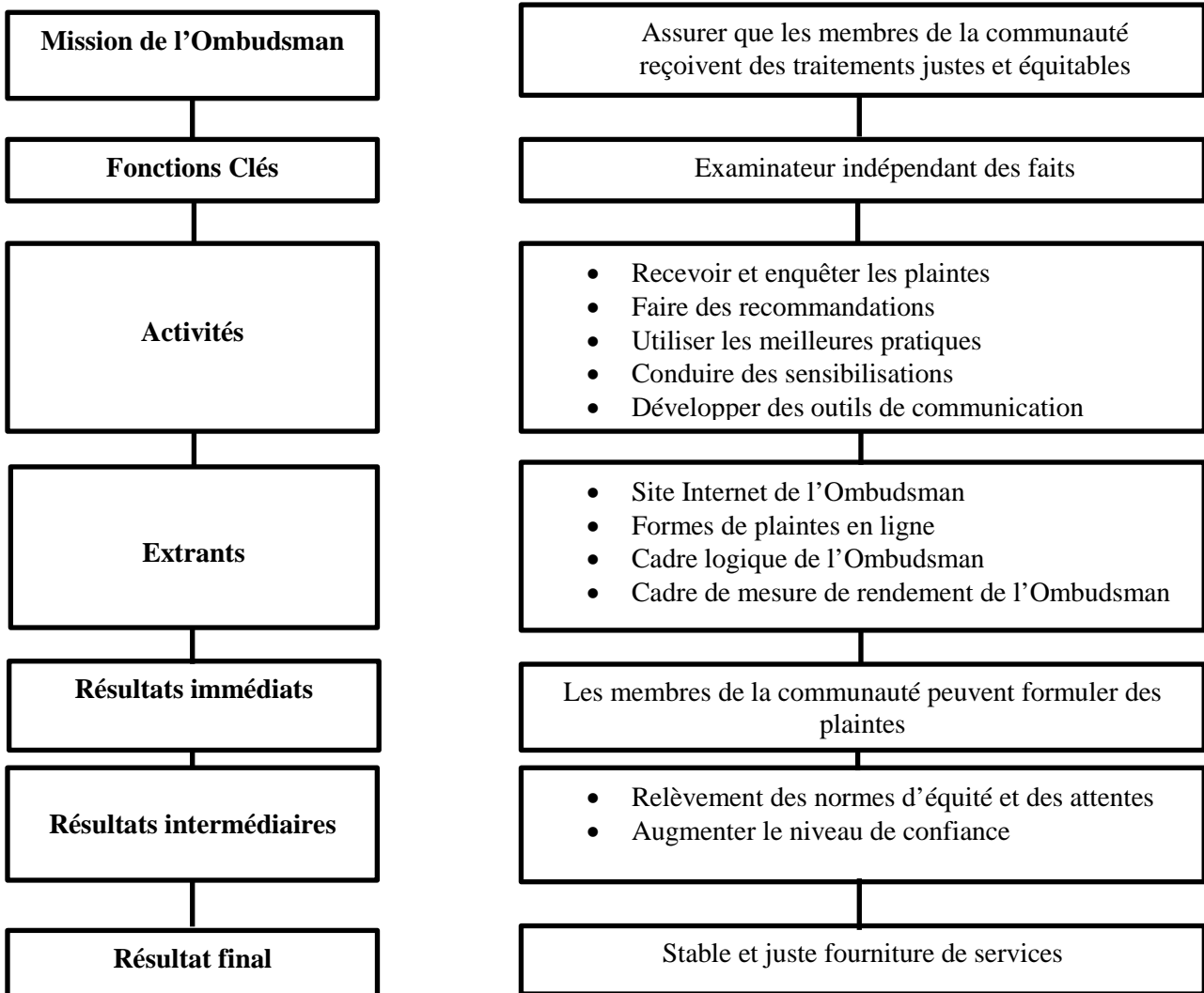
- L'origine et la rationalité de l'ombudsman,
- Le mandat et les objectifs,
- La structure de gouvernance,
- Les clients,

- L'approche d'intervention,
- Les résultats finaux et les résultats planifiés.

En appliquant cette démarche spécifiquement à l'Ombudsman at the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, Fowlie construit le modèle de cet ombudsman pour enfin identifier les questions, les variables et les indicateurs susceptibles d'évaluer sa performance. Le modèle est basé sur 4 variables, 7 questions et 15 indicateurs de performance.

La figure 4 montre la logique d'intervention de l'ombudsman de l'ICANN tandis que le tableau 3 montre le cadre d'évaluation.

Figure 4: Modèle logique de l'ombudsman de l'ICANN



Source: Extrait puis traduit de Fowlie, 2008.

Tableau 3: Questions, variables et indicateurs du results-oriented evaluation

| Questions d'évaluation | Indicateurs de performance | Sources de données | Qui réalise? | En cours | Évaluation à mi-parcours | Évaluation finale |
|--|---|---|------------------|----------|--------------------------|-------------------|
| Pertinence | | | | | | |
| Existe-il un besoin du bureau de l'Ombudsman? | Nombre de personnes utilisant les services de l'Ombudsman (centre d'appel, website, formulaire de plainte, etc.) Nombre et type de plaignants Nombre et type de résolutions | Analyse des tendances | Ombudsman | x | | |
| | Nombre et type de mentions de médiatiques focalisées sur le bureau de l'ombudsman | Dossier media ICANN | Communications | x | | |
| | % de plaignants/communauté qui sont en accord avec le besoin de l'Ombudsman | Enquête clientèle | ICANN | | | x |
| | % de plaignants/communauté qui connaissent d'autres alternatives de résolution de plaintes si l'ombudsman n'existait pas | Enquête clientèle | ICANN | | | x |
| Management | | | | | | |
| Est-ce que les ressources de l'ombudsman sont suffisantes pour accomplir sa mission? | Activités et résultats réalisés comme planifiés | Analyse des activités et résultats planifiés vs actuels | Ombudsman | | x | |
| | Perception que l'ombudsman des ressources suffisantes | Interview du conseil, personnel et ombuds | Ombudsman, ICANN | | x | |
| | Inventaire et les dossiers en retard | Analyse de tendance utilisant le système de gestion des cas | Ombudsman | x | x | x |

| Prestation du programme | | | | | | |
|---|---|---------------------------------------|-------------------------------|---|---|---|
| Dans quelle mesure l'ombudsman établit-il des relations de travail? | Avec le personnel, le conseil, les organismes de soutien, greffiers, et la communauté de l'ICANN en général | Interviews avec les parties prenantes | Ombudsman, ICANN | | x | x |
| Est-ce que le personnel et le conseil de l'ICANN traitent les questions soulevées en temps opportun? | Nombre de cas nécessitant l'intervention du personnel et du conseil | Revue du système de gestion des cas | Ombudsman | | x | x |
| Est-ce qu'il y a un changement de comportement de la part d'ICANN ou du plaignant pour annuler le litige? | Nombre de cas résolus par l'ombudsman qui aurait pu être un litige | Review Case Management System | Ombudsman | | x | x |
| Coût-efficacité | | | | | | |
| Est-ce que l'ombudsman est efficient dans les prestations du programme? | Économies à la suite d'achats de billets d'avion, les achats prudents de matériel, etc. | Revue des données financières | Chef des affaires financières | | x | x |
| | Améliorations réelles ou potentielles, l'efficacité ou l'économie de coûts dans l'exécution du programme de l'ICANN ou de l'administration. | | Ombudsman | x | x | x |
| Est-ce qu'il y a des alternatives de coûts efficientes? | Y at-il d'autres modèles de médiateur exécutif que l'ICANN pourrait employer? | Recherche | Ombudsman | x | | |

Source: Extrait puis traduit de Fowlie, 2008.

4.1.4. Évaluation axée sur le *benchmarking*

La principale critique que l'on peut formuler à l'ensemble des modèles développés ci-dessus est leur incapacité à définir des seuils pour apprécier la performance de l'ombudsman. Dans quelle mesure les valeurs observées, suite à l'analyse des rapports et/ou des sondages montrent un succès des actions de l'ombudsman ? Aufrecht & Hertogh (2000) recense deux catégories d'évaluation de l'ombudsman. L'évaluation de l'ombudsman ($n=1$), l'évaluation comparative ($n\geq 2$) de deux ombudsmans ou d'un ombudsman et des tribunaux. Dans la première catégorie, les données longitudinales permettent de contourner la difficulté en analysant la performance de l'ombudsman sur plusieurs années. Dans la deuxième catégorie, il s'agit de comparer les données entre deux ou plusieurs ombudsmans pour identifier l'ombudsman le plus performant. Si ces différentes façons de procéder peuvent s'avérer concluantes, il n'en demeure pas moins qu'elles ont des implications notamment budgétaires pour la collecte des données, la maîtrise des facteurs environnements de plusieurs ombudsmans (cas de comparaison) pour assurer la validité des résultats. Pour pallier à ces différents problèmes, le benchmarking est une solution. C'est une approche d'évaluation centrée sur le processus de mise en œuvre d'un programme, d'une politique pour apprécier sa performance.

En effet, l'USOA a identifié quatre standards pour délimiter les pratiques de l'ombudsman. Dans un guide portant sur les standards de l'ombudsman gouvernemental, l'USOA précisent que ces standards, "lay out basic principles, guidelines, and best practices for Ombudsman offices. Existing Ombudsman offices can evaluate how they conform to these guidelines with the goal of working towards the best practices [...]" (USOA, 2003, p.1). Avec les standards d'indépendance, de confidentialité, d'impartialité et de crédibilité, il est possible d'apprécier le processus d'intervention de l'ombudsman. Dès lors, les standards sont les seuils qui manquaient au « puzzle » des trois modèles d'évaluation de l'ombudsman présentés ci-dessus. Le tableau 4 ci-dessous montre les variables et les indicateurs dans le modèle d'évaluation axée sur les standards de l'USOA.

Tableau 4: Variables et indicateurs de l'évaluation axée sur les standards de l'USOA

| Variables | Indicateurs |
|--|---|
| <p>Indépendance : L'indépendance est un principe fondamental pour définir un ombudsman efficace et crédible. L'ombudsman doit avoir un degré d'indépendance très élevé. L'autorité et la permanence sont deux critères permettant de mesurer cette norme [traduction, USOA, 2003, p.2].</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. L'institutionnalisation de l'ombudsman par la loi 2. L'ombudsman est uniquement associé à sa juridiction 3. Sauf expiration du mandat, l'ombudsman ne doit pas être limogé 4. Affectation suffisante de ressources financières, matérielles, humaines etc. 5. Pouvoir de l'ombudsman de choisir son équipe 6. Pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de rejeter une plainte pour investigation 7. Pouvoir discrétionnaire de fixer les procédures et les termes d'acceptation des plaintes et des investigations 8. Pouvoir discrétionnaire de déterminer les conclusions et les recommandations pertinentes et lesquelles seront publiées 9. Protection contre les poursuites dans l'exercice de son mandat 10. Les décisions de l'ombudsman sont sans recours. |
| <p>Impartialité : il est au cœur du concept de l'ombudsman. Le plaignant et l'agence sont en mesure de faire confiance à l'Ombudsman en sachant qu'il n'a aucun intérêt dans l'issue d'une enquête sur la plainte. Si l'ombudsman n'est pas perçu comme impartial par le plaignant, le plaignant ne pourra pas demander l'aide de l'Ombudsman. Si l'ombudsman n'est pas perçu comme impartial par l'agence, l'agence sera résistante à l'enquête et ne sera pas prête à accepter la critique et les recommandations de l'ombudsman [traduction, USOA, 2003, p.5].</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. L'ombudsman doit éviter d'être partisan et de mener des activités politiques, emplois et faire des affaires qui introduiraient des conflits d'intérêt 2. L'ombudsman ne doit en aucun cas détenir des entreprises qui peuvent être en conflits d'intérêts avec l'ombudsman 3. S'abstenir de toute résolution de plaintes qui induirait ou qui comporte des conflits d'intérêts 4. L'ombudsman doit éviter des jugements personnels dans la résolution des plaintes 5. L'ombudsman doit éviter de plaider ni de faire l'apologie du gouvernement |
| <p>Confidentialité : Elle est laissée à la discrétion de l'Ombudsman, les plaignants, les employés de l'agence, et des témoins quand c'est nécessaire pour obtenir l'information ou pour protéger la source de l'information. [...]. Chaque ombudsman doit examiner attentivement la législation établissant son bureau afin de déterminer, le cas échéant, confidentialité à accorder [traduction, USOA, 2003, p.7].</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ne révéler aucune information lorsque la confidentialité est promise 2. Ne révéler aucune information lorsque la loi l'interdit 3. Ne doit être contraint de témoigner |
| <p>Processus d'investigation crédible: Le concept d'un processus d'investigation crédible englobe</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. L'ombudsman doit avoir les qualifications requises pour analyser des problèmes de droits liés à l'administration et à la politique |

| Variables | Indicateurs |
|---|--|
| <p>l'autorisation accordée à l'Ombudsman et les responsabilités de l'ombudsman à l'égard du plaignant, l'objet de la plainte, l'entité de nomination, et le public. Si le processus utilisé par l'ombudsman pour enquêter sur les plaintes est défectueux, les recommandations qui en découleront sont plus susceptibles d'être ignorées [traduction, USOA, 2003, p.8].</p> | <ol style="list-style-type: none"> 2. L'ombudsman doit disposer du droit d'agir de façon informelle pour résoudre les plaintes 3. L'ombudsman doit être en mesure de déléguer ses pouvoirs 4. L'ombudsman doit fournir une accessibilité pour toutes les personnes pour se plaindre sans encourir des frais 5. La juridiction de l'ombudsman doit être clairement définie et il doit agir uniquement dans ce cadre 6. Le terrain d'investigation doit être largement délimité 7. L'ombudsman doit disposer de suffisamment de pouvoirs pour mener les investigations 8. L'ombudsman doit avoir l'autorité et la responsabilité de publier ses conclusions, ses recommandations et ses rapports 9. L'ombudsman doit offrir la possibilité au public de consulter ses rapports et d'apporter des réponses à des questions 10. Définir de façon transparente les procédures d'investigation 11. L'ombudsman doit informer le plaignant des raisons qui justifient le rejet de la plainte 12. Tenir au courant les parties en opposition de l'évolution des investigations 13. Compléter les investigations en temps utile 14. Publier annuellement un rapport d'activités 15. Dans la pratique comme dans l'apparence, respecter des standards élevés de service public |

Source: Extrait puis traduit d'United States Ombudsman Association, 2003.

Il est important de mentionner que les standards à considérer varient suivant les associations. La mise en application de cette approche d'évaluation dans la littérature concerne l'évaluation de l'ombudsman du gouvernement local en Angleterre. Thomas & al. (2013) se sont basés sur les critères d'indépendance, d'équité, d'efficacité, d'ouverture et de transparence, de reddition de compte qui sont les critères retenus le BIOA.

Le deuxième modèle d'évaluation axée sur le benchmarking est l'évaluation orientée sur les normes ISO 10002 et 10003. En raison de la nature des normes, il s'adresse en priorité à des programmes d'ombudsman classique ou exécutif (ICANN Office of the Ombudsman, 2007). En 2004, la norme ISO 10002 a été promulguée pour le management de la qualité et la satisfaction de la clientèle. Cette norme est un guide pour la résolution interne des conflits. Elle fournit des lignes directrices pour la conception et la mise en œuvre de traitement efficace d'un processus de plainte pour tous les types d'activités commerciales ou non commerciales, notamment celles liées

au commerce électronique (ICANN Office of the Ombudsman, 2007). Selon l'ICANN Office of the Ombudsman (2007) ses objectifs sont entre autres de :

- permettre à un plaignant d'avoir accès à un processus de traitement des plaintes ouvert et réceptif;
- renforcer la capacité de l'organisation à résoudre les plaintes d'une manière cohérente, systématique et réactive, à la satisfaction du plaignant et de l'organisation;
- améliorer la capacité d'une organisation à identifier les tendances et éliminer les causes de plaintes, et améliorer les opérations de l'organisation;
- aider une organisation à créer une approche axée sur la clientèle pour le règlement des plaintes et encourager le personnel à améliorer leurs compétences en travaillant avec les clients, et
- fournir une base pour un examen continu et l'analyse du processus de traitement des plaintes, le règlement des plaintes et l'amélioration des processus faits.

L'ICANN Office of the Ombudsman (2007) rappelle que contrairement à la norme ISO 10002, la norme ISO 10003 apparue en 2006 est consacrée à la résolution externe des conflits et ses objectifs sont de :

- fournir une résolution flexible, moins chère, plus facile et plus rapide des différends par rapport aux procédés relevant des tribunaux;
- contribuer à améliorer la satisfaction de la clientèle et la fidéliser, c'est-à-dire faire en sorte que l'institution soit référée à d'autres personnes en cas de besoin;
- aider à informer les utilisateurs potentiels de résolution des différends sur les conditions d'accès, le coût et les conséquences juridiques
- améliorer la capacité d'une organisation à identifier et à éliminer les causes de conflits;
- améliorer la façon dont les plaintes et les litiges sont traités dans l'organisation;
- fournir des informations supplémentaires qui peuvent contribuer à l'amélioration des procédés et des produits de l'organisation;
- améliorer la réputation de l'organisation;
- assurer la confiance du traitement juste et uniforme des litiges à travers le monde Marketplace.

4.1.5. Évaluation d'impact de l'ombudsman

Stuhmcke (2006) dans *Evaluating ombudsman: a case study in developing a quantitative methodology to measure the performance of the ombudsman*, cherche à mesurer la performance et l'impact d'un ombudsman en utilisant une méthodologie quantitative. A cet effet, elle développe son modèle suivant l'hypothèse selon laquelle, l'utilisation de l'investigation systématique et le lien entre l'investigation systématique et les plaintes individuelles sont des fonctions de l'ombudsman. Selon Stuhmcke, l'impact systémique de l'ombudsman est dénommé « thick » and « thin » le premier faisant référence aux réformes administratives dans les politiques et législations et le second faisant référence aux changements dans les procédures. L'impact systémique peut être direct (bénéfice des actions de l'ombudsman aux plaignants) ou indirect (bénéfice des actions de l'ombudsman au public en général). L'auteur identifie trois fonctions d'impact systémique : plaintes individuelles, rapports d'investigation, les recommandations. Voici également les indicateurs possibles suivant le modèle de Stuhmcke (2006) :

- Nombres de cas où les administrateurs acceptent les recommandations de l'ombudsman immédiatement ou par principe,
- Nombres de cas où les administrateurs rejettent les recommandations de l'ombudsman,
- Nombres de cas où les recommandations formulées (acceptées ou rejetées par les administrateurs) sont politiques opposées aux procédures et à la législation,
- Comment les investigations sont initiées? Quelles sont les agences investiguées?
- Durée de l'investigation,
- Contenu du rapport,
- Support législatif pour l'investigation,
- Section de la législation utilisée pour l'investigation,
- Date de publication du rapport,
- Publication médiatique et publicité,
- Suivi;
- Échelle en termes d'impact.

4.2. Sources de données et les techniques d'analyse

L'évaluation axée sur la sociologie des plaintes utilise exclusivement les données quantitatives, tandis qu'Ayeni (1993) introduit les données qualitatives dans l'évaluation orientée sur les objectifs. La combinaison des données qualitative et quantitative (mixed method approach) est devenue depuis plusieurs décennies, une meilleure pratique pour mieux apprécier les résultats de l'évaluation (Estes & al., 2010 ; Gilligan, 2010; Hollister & Estes, 2013). Même Danet écrit: "I believe that it is necessary to combine statistical analysis with surveys and observational studies of complaints offices" (p. 340). Elle dévoile ainsi deux autres sources de données: les enquêtes/sondage et l'observation. Les sondages sont devenus les sources privilégiées car la mesure de la satisfaction de la clientèle est un critère essentiel dans l'appréciation de la performance d'un ombudsman (Hannigan, 1977; ICANN Office of the Ombudsman, 2007; Stuhmcke, 2012). Selon ICANN Office of the Ombudsman (2007), l'enquête client peut s'orienter sur les questions suivantes : accessibilité de l'office (source d'informations), facilité de retrouver l'ombudsman (emplacement), la durée de contact avec l'office, la langue de communication, la juridiction, la satisfaction de la clientèle, les autres alternatives qui s'offrent à la clientèle, les résultats, les outils et les documentations, les recommandations, la démographie, les commentaires du client, etc.

Les sources de données pour évaluer l'ombudsman sont prioritairement les rapports d'activités. Cependant, les interviews sont également des sources de données. Fortier (2008) rapporte l'intérêt d'interviewer le titulaire du poste. Gilligan (2010), International Council on Human Rights Policy (2005) et Olesen & Sakashvili (2006) quant à eux rapportent la nécessité d'interviewer le personnel et les personnes ressources du bureau de l'ombudsman. Ainsi, les différents évaluateurs s'appuient sur l'analyse documentaire et les interviews semi-structurées comme source de données pour évaluer l'Ombudsdaman (Manninen, 2005; Olesen & Sakashvili, 2006).

En plus des rapports d'activités, des interviews et des sondages, Stuhmcke (2006) insiste sur le fait qu'il est tout aussi pertinent de consulter les « master list » qui sont les rapports confidentiels élaborés sur chaque cas à l'adresse de l'agence gouvernementale mise en cause. Les enquêtes de satisfaction et l'utilisation des master list, posent des défis méthodologiques à cause

de la confidentialité que requièrent les activités de l'ombudsman (nous y reviendrons dans la section obstacles à l'évaluation).

La statistique descriptive à travers les paramètres de dispersion et de position est surtout utilisée lors de l'analyse des données. L'analyse de discours des titulaires est également utilisée.

5. LEÇONS APPRISES DES ÉVALUATIONS

5.1. Planification d'évaluation d'ombudsman

Globalement, la planification de l'évaluation a pour but de déterminer le choix de la méthode d'évaluation, c'est-à-dire si l'évaluation combinera ou non la collecte de données qualitatives et quantitatives. C'est aussi l'étape de construction de la logique d'intervention de l'ombudsman. De plus, elle permet l'identification des valeurs locales de l'évaluation (Ayeni, 1993). Dans le processus de l'évaluation de l'ombudsman, il est possible de planifier l'évaluation suivant deux méthodes. Dans un premier temps, on peut réaliser l'autoévaluation ou dans un second temps réaliser l'évaluation rapide « rapid assessment ».

Tableau 5: Variables et indicateurs de l'évaluation rapide

| Variables | Indicateurs |
|---|--|
| <u>Description du bureau de l'ombudsman</u> | <ul style="list-style-type: none"> - Services fournis - Juridiction - Qualité des programmes - Qualifications professionnelles et standards - Focus et organisation fonctionnelle |
| <u>Accessibilité au gouvernement</u> | <ul style="list-style-type: none"> - Facilité d'accès - Implication de la communauté d'ombudsman - Réponse du gouvernement aux besoins du citoyen |
| <u>Satisfaction</u> | <ul style="list-style-type: none"> - Processus - Relation interpersonnelle du gouvernement - Résultats des services fournis |
| <u>Efficacité et efficience</u> | <ul style="list-style-type: none"> - Plainte ou résultat de la résolution - Nature des outcomes - Durabilité de la résolution - Effets sur l'environnement - Coûts - Délais - Diminution des impacts négatifs de l'organisation |
| <u>Changement dans les programmes et opérations des agences gouvernementales</u> | <ul style="list-style-type: none"> - Impact de l'ombudsman sur (la mauvaise) gouvernance - Déterminer les changements dans les procédures et les processus - Identifier les tendances systématiques |

Source: Extrait puis traduit Male (2003)

Male (2000) expose l'évaluation rapide comme une méthode de planification puisqu'elle permet d'identifier et de définir les objectifs de l'ombudsman, de clarifier le nombre des parties prenantes clés, ainsi que leurs besoins en information. Elle permet aussi d'explorer les alternatives de mesure. Dans ce processus, l'évaluateur peut aborder les aspects contenus dans le tableau 5 ci-dessus.

Un autre modèle de planification est l'autoévaluation. Selon ICANN Office of the Ombudsman (2007), c'est une forme d'évaluation qui précède l'évaluation proprement dite. Son objectif est de rechercher d'une part, les critères et les standards d'évaluation. A travers une recherche documentaire, il est possible de rechercher les informations clefs portant sur :

- Les inputs et les outputs du bureau,
- Les qualifications du titulaire, l'indépendance, la crédibilité, l'impartialité et la confidentialité de l'ombudsman.

5.2. Obstacles à l'évaluation des ombudsmans

“ Ultimately, one must agree with Danet that evaluating programmes like the ombudsman institution is an exceedingly difficult and uncertain endeavour. It is impossible to come up with a framework that is foolproof” (Ayeni, 1993, p.81).

Ayeni, rapporte que la recherche en évaluation est trop complexe et l'ombudsman est une institution très différente. A cet effet, Danet parle du rôle vague de l'ombudsman (difficulté de mesurer l'aliénation, difficulté de mesurer l'humanité ou encore comment mesurer la prévention de l'abus). Elle insiste sur le fait que le rôle de l'ombudsman concerne la justice mais aussi l'injustice qui est intangible. Selon elle, comment définit-on l'injustice et quels sont les critères de mesure avant et après l'ombudsman? L'absence de cadre de comparaison rend encore complexe l'évaluation de l'ombudsman. Même si l'expérience prouve qu'il peut y avoir une fourchette de plaintes d'année en année, il n'est tout même pas réaliste de prédire le nombre de plaintes d'une année à une autre. Pour Danet, les statistiques provenant des rapports d'activités ne renseignent pas sur l'accessibilité, l'efficacité et les relations humaines des services de l'administration. C'est pourquoi, il est nécessaire de faire des enquêtes et des observations.

Stuhmcke (2012), rapporte quatre arguments essentiels qui limitent l'évaluation de l'ombudsman. D'abord, l'ombudsman fait partie d'un sous-système, en d'autres termes son

fonctionnement dépend d'autres organismes du sous-système. Ensuite, l'ombudsman travaille la plupart du temps de façon informelle avec une approche comprenant une subjectivité dans la résolution des plaintes (flexibilité dans l'approche de résolution des plaintes). De plus, la pratique évaluative de l'ombudsman est contestée car, l'on se demande si la réduction du nombre de plaintes est une réussite de l'office ou si l'augmentation des plaintes témoigne de la vitalité de l'institution. Enfin, l'objectif de l'ombudsman n'est pas de rendre les citoyens heureux grâce à ses services mais plutôt de veiller à l'absence de mauvaise administration. De ce fait, l'objectif de l'ombudsman est un processus et non un résultat.

L'USOA recommande dans ses standards, la confidentialité dans le déroulement des activités de l'ombudsman. Ce critère impose la confidentialité des informations liées au plaignant. Selon Fowlie (2008, p.75) "boundaries of independence; that there may be a perception that an ombudsman's independence may be challenged or fettered by an external review". La confidentialité de l'ombudsman limite la collecte des données génériques (ICANN Office of the Ombudsman, 2005). Dans ces conditions, comment sonder la clientèle de l'ombudsman s'il n'est pas possible de révéler leur identité? Cet obstacle à l'évaluation peut être levé si au préalable, lors de la réception d'une plainte, le bureau de l'ombudsman demande au plaignant s'il se rendrait disponible pour participer à une enquête de satisfaction. Dans son étude *What is success in the Ombudsman Process? Evaluation of a University Ombudsman*, Harrison (2004) note que, compte tenu de la confidentialité de certains problèmes, des plaignants ont refusé de participer à l'étude. Dans son approche de sélection des interviewés, il choisit directement les sujets de l'enquête parmi les étudiants plaignants ayant des rendez-vous avec l'ombudsman au sujet de l'évolution de leur plainte. Certains étudiants ont également refusé de participer à l'évaluation car selon eux, l'endroit de déroulement de l'interview (enceinte de l'ombudsman) était en contradiction avec la nature confidentielle des activités de l'ombudsman. Il apparaît que la confidentialité pose des défis méthodologiques de sélection des interviewés, l'endroit du déroulement des interviews et même la nature des sujets à abordés lors de l'évaluation. Hannigan (1977) estime qu'il est possible de faire une randomisation en envoyant au préalable des requêtes à l'ensemble des plaignants et obtenir leur approbation pour participer à la collecte de données. Dans cette veine, il a sélectionné 282 clients ayant adressés des plaintes entre 1970 et 1971 au Newspaper Ombudsman de l'Ontario, pour éviter les biais de sélection

soulevés par Estes & al. (2010). Sur un autre plan, ces auteurs pensent que le contexte et la culture limitent la généralisation des résultats.

5.3. Résultats d'évaluation

Van Roosbroek & Van de Walle (2008) en dressant le profil des plaignants rapportent qu'il s'agit habituellement de citoyens d'âge moyen avec un niveau d'éducation très élevé et un revenu raisonnable avec des compétences bureaucratiques très fortes. Selon eux, la majorité de ceux qui se plaignent ont un baccalauréat ou un diplôme de maîtrise et les citoyens ayant un revenu faible utilisent moins l'ombudsman. Les travaux de Hannigan (1977) corroborent ces résultats. Dans son étude, il révèle que le niveau de scolarisation des plaignants est plus élevé que la moyenne de la population et 53,2% des plaignants ont une occupation plus ou moins prestigieuse.

L'évaluation axée sur la sociologie des plaintes domine largement la pratique et la recherche évaluative de l'ombudsman. Cependant, pour Isabelle Fortier (2009), il n'est pas évident de conférer à la baisse des plaintes, une quelconque performance de l'ombudsman car, il existe plusieurs autres mécanismes de plaintes et de résolutions de conflits. Hannigan (1977) dans son étude sur l'ombudsman de la presse en Ontario, rapporte que 90,8% des plaignants tentent de négocier d'abord avec l'agence mise en cause. De même, 27,3% des plaignants sollicitent la médiation d'une tierce personne avant de faire appel à l'ombudsman. L'appel à l'ombudsman est réalisé lorsque l'agence mise en cause donne à la victime des réponses hostiles. En somme, la fluctuation du nombre de plaintes d'une année à l'autre peut être due à des facteurs exogènes à l'ombudsman et ne témoigne en rien de sa performance.

Si l'on considère que la baisse des plaintes ne traduit pas forcément un réel succès des activités de l'ombudsman, peut-on considérer l'augmentation des plaintes comme un facteur de succès de l'ombudsman? Selon Gilligan (2010), le médiateur russe des droits humains reçoit la première année de sa création (1998) environ 7 000 plaintes dont 26% concernent les droits civils, 13% concernent les relations de travail, 7,5% concernent les problèmes de logement, 6% ont rapport aux pensions et autres privilèges des vétérans de guerre et 3% concernent les forces armées et leurs familles. En 1999, l'office a reçu environ 22 000 plaintes dont 31,3% sont liées à la sphère de la justice criminelle, 21,8% aux droits civiques, 14,1% concernent les relations de

travail, 10,7% des problèmes de logement, 6,7% les problèmes sociaux et de pension, 5,6% ont rapport aux violations constitutionnelles et au droit administratif. 23 000 appels téléphoniques en 2005 et 2006 sont reçus par l'ombudsman pour des consultations. En 2007, 56 729 plaintes sont formulées à l'endroit de l'ombudsman russe. En 15 ans, on assiste à une augmentation du personnel passant de 19 à 150 employés (Gilligan, 2010). Cependant, entre 1999 et 2003, seulement 1/5 à 1/6 des plaintes sont résolues tandis qu'en 2007, 12,7% des plaintes sont résolues. Il est donc clair que l'augmentation des plaintes ne peut être un facteur de succès, vu le nombre très faible de plaintes résolues par l'institution. Dans un sondage pour apprécier la connaissance par les citoyens de l'ombudsman, Gilligan rapporte que lorsqu'on demande aux personnes qu'est-ce qui leur vient à l'esprit lorsqu'on parle d'ombudsman? 26,2% des enquêtés indiquent ne pas connaître l'institution, 22,2% répondent la place où on se plaint des violations des droits de l'homme, 19,4% répondent que c'est un service gratuit gouvernemental pour la résolution des problèmes, 15,4% pensent que c'est une institution mise en place pour promouvoir la culture de droit de l'homme en Russie. Lorsqu'on demande aux participants à qui auront-ils recours si l'État viole les droits de l'homme? 23,6% disent n'auront recours à personne, 15,7% disent qu'ils vont se référer aux structures judiciaires, 15,1% au procureur général et 8,1% disent ne pas savoir (Gilligan, 2010). Si l'augmentation des plaintes était un gage de performance de l'ombudsman, les citoyens auraient beaucoup de facilité à indiquer leur connaissance de l'organisme. Isabelle Fortier (2009) estime que l'efficacité de l'ombudsman dépend des ressources et du personnel suffisant pour accomplir la mission. Elle dépend aussi du champ et de la clarté des tâches de l'ombudsman.

6. CONCLUSIONS

“ Measuring the performance of an ombudsman office has in many ways been the Holy Grail of ombudsmanship since 1809. It is not an easy thing to do”. (Marin & Jones, 2011; p.192). Ce constat est partagé par l'ensemble des auteurs qui se sont penchés sur la problématique de l'évaluation de l'ombudsman. C'est d'ailleurs pour cette raison que notre recherche recense une diversité des approches, avec des forces et des faiblesses qui leurs sont propres (voir tableau 6 ci-dessous). De l'évaluation axée sur la sociologie des plaines à l'évaluation d'impact de l'ombudsman, en passant par les évaluations axées sur les objectifs, les résultats et le benchmarking, il est possible de dresser un portrait de la performance de l'ombudsman à condition de définir au préalable les seuils de performance. Dans ce cas, les seuils ne sont pas forcément normatifs mais doivent épouser l'environnement interne et externe d'intervention de l'Ombudsman. D'où, l'importance de la planification de l'évaluation qui peut prendre soit la forme d'une évaluation rapide ou d'une auto-évaluation de l'ombudsman. Comme le soulignent Aufrecht & Hertogh “when researchers ask whether what the ombudsman does is « good », it is important that the evaluation's purpose be explicit: is it to offer sound analysis to administrators, decision makers and civil society” (Fortier, 2009; p.209).

Tableau 6: Tableau récapitulatif des modèles d'évaluation

| Modèles d'évaluation | Encrage théorique | Type de données | Source de données | Forces | Faiblesses |
|---|--------------------------------|-----------------------------------|--|---|---|
| Évaluation axée sur la sociologie des plaintes Danet (1978) | Sociologie des plaintes | Quantitatives | Rapports d'activités | <ul style="list-style-type: none"> • Prends en compte la clientèle, l'administration publique et le bureau de l'ombudsman • Mesure l'efficacité de l'ombudsman • Mesure l'efficience du personnel • Mesure l'impact de l'ombudsman • Utilise des données quantitatives • Identification d'indicateurs objectivement vérifiables • Faible coût de mise en oeuvre | <ul style="list-style-type: none"> • Utilise une seule source de données • Occulte les dimensions organisationnelles, administratives et politiques de l'ombudsman • Ne peut mesurer l'efficience de l'ombudsman • Pas de seuil de mesure de la performance • Utilise des données longitudinales • Difficulté de faire un devis expérimental ou même quasi-expérimental |
| Évaluation axée sur les objectifs Ayeni (1993) | Gestion axée sur les objectifs | Quantitatives Qualitatives | Rapports d'activités Sondage client | <ul style="list-style-type: none"> • Prends en compte le management administratif de l'organisation, sa survie institutionnelle et ses caractéristiques socio-économiques • Complémentaire au modèle d'évaluation axée sur la sociologie des plaintes • Accorde de l'importance au contexte de déroulement des activités de l'ombudsman • Méthodologie mixte d'évaluation • Utilise plusieurs sources de données | <ul style="list-style-type: none"> • Pas de seuil de mesure de la performance • Utilise des données longitudinales • Nature complexe des indicateurs • Coût élevé pour les sondages • Difficulté de faire un devis expérimental ou même quasi-expérimental |

| | | | | | |
|---|---------------------------------|-----------------------------------|---|--|---|
| Évaluation axée sur les résultats Fowlie (2008) | Gestion axées sur les résultats | Quantitatives Qualitatives | Sondage client Interviews avec les personnes ressources Rapports financiers | <ul style="list-style-type: none"> • Utilise plusieurs sources de données • Introduit la mesure du coût-efficacité des interventions de l'ombudsman • Flexibilité du modèle • Peut utiliser un devis expérimental ou même quasi-expérimental | <ul style="list-style-type: none"> • Orientée sur des programmes spécifiques de l'ombudsman • N'évalue pas l'institution en tant que tel mais plutôt ses programmes • Coût élevé pour les sondages |
| Évaluation axée sur le benchmarking ICANN Office of the Ombudsman (2007); USOA (2003) | Management de la qualité | Quantitatives Qualitatives | Rapports d'activités Sondage client | <ul style="list-style-type: none"> • Standards clairement identifiés • Possibilités de juger de la performance en fonction des standards | <ul style="list-style-type: none"> • Orienté sur le processus • Les indicateurs de mesure sont moins opérationnalisés • Coût élevé pour les sondages |
| Évaluation d'impact Stuhmcke (2006). | Réformes administratives | Quantitatives | Master list Rapports d'activités | <ul style="list-style-type: none"> • Orienté sur les impacts • Faible coût de mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> • Incapable de mesurer les impacts indirects • Pas de seuil de mesure des impacts • Difficulté de faire un devis expérimental ou même quasi-expérimental |

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aufrecht, S. and M., Hertogh (2000) "Evaluating ombudsman systems" In *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Ed. Roy Gregory, Philip James Giddings, pp.389-402.
- Ayeni, Victor, 1993, *Evaluating Ombudsman Programmers*, in *The Ombudsman Journal*, Edmonton, AB, pp. 67- 88.
- Danet, B. (1978). *Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role*. *Administration & Society*, 10(3), 335-370. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/009539977801000304>
- Estes, C. L., S. P. Lohrer, et al. (2010). "Factors Associated With Perceived Effectiveness of Local Long-Term Care Ombudsman Programs in New York and California." *Journal of Aging and Health* 22(6): 772-803.
- Fortier Isabelle: *Quebec Ombudsman's Evolution: Assessment of reactive and proactive roles in the context of administrative reforms in Hyson*, S. (2009). *Provincial and Territorial Ombudsman Offices in Canada*: University of Toronto Press Inc.
- Frank Fowlie, 2008, "A Blueprint for the Evaluation of an Ombudsman's Office: A Case Study of the ICANN Office of the Ombudsman" A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Conflict Resolution, School of Law Faculty of Law and Management, La Trobe University Bundoora, Victoria, Australia.
- Gilligan, E. (2010). *The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability*. *Human Rights Quarterly*, 32(3), 575-600.
- Hannigan, A. John, (1977). "Newspaper Ombudsman and Consumer Complaints: An Empirical Assessment." *Law & Society Review* 11 (4): 679-700.
- Harrison, Tyler, *What is success in the Ombudsman Process? Evaluation of a University Ombudsman*, *Conflict Resolution Quarterly*, (Vol 21-3, pp 313 - 335) Spring 2004.
- Hollister, B. A. and C. L. Estes (2013). "Local Long-Term Care Ombudsman Program Effectiveness and the Measurement of Program Resources." *Journal of Applied Gerontology* 32(6): 708-728. <http://www.icann.org/en/help/ombudsman/guide-evaluate-ombudsman-offices.pdf>
- ICANN Office of the Ombudsman, 2005, *Results Based Management Accountability Framework*, <http://www.icann.org/ombudsman/documents/rmaf-08feb05.pdf>
- ICANN Office of the Ombudsman, 2007, *Practitioner's Guide to Evaluating Ombudsman Offices*
- International Council on Human Rights Policy, 2005. "Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions". Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva, pp.54.
- Levine-Finley, S., & Carter, J. S. (2010). Then and now: interviews with expert U.S. organizational ombudsmen. *Conflict resolution quarterly*, 28(2), 111-139.
- Male, B. D., 1999, *Assessing Ombudsman Performance: Two Case Studies in North America*.
- Male, Barbara, 2000, *Assessing ombudsman performance*, in the *international ombudsman yearbook*, volume 4, pp. 59-77.

Manninen, Timo, 2005, Independent Assessment of the Ombudsman Institution, Organisation for Security and Co-operation. In Europe, Spillover Monitor Mission to Skopje, pp.59.

Marin, A., & Jones, G., 2011. Measuring Ombudsman Performance: Setting Performance Standards and Indicators. In Strengthening the Ombudsman Institution in Asia: Improving Accountability in Public Service, Asian development Bank, pp.192-231.

Mohammed, F. Mahmoud (1991). "Scrutiny and accountability of the public sector in middle eastern countries: the case for the appointment of an ombudsman" J. King Saud Univ. Vol3 Admin Sci. (2), pp.95-108.

Olesen, G., & Sakashvili, N. (2006). Defending Human Rights in Georgia: an Evaluation of the Cooperation between the Public Defenders Office in Georgia and the Raoul Wallenberg Institute: SIDA, Swedish International Development Cooperation Agency.

Protecteur du citoyen, 2013. Rapport annuel d'activités 2012-2013, pp.167.

Thomas & al. 2013. External Evaluation of the Local Government Ombudsman in England Richard Thomas CBE, Jim Martin.

Stuhmcke, Anita, 2006, Evaluating ombudsman: a case study in developing a quantitative methodology to measure the performance of the ombudsman, in in the international ombudsman yearbook, volume 10, pp. 23-82.

Stuhmcke, Anita, 2012, Evaluating the effectiveness of an ombudsman: a riddle, wrapped in a mystery inside an enigma Professor Faculty of Law, University of Technology Sydney.

United States Ombudsman Association, 2003, USOA Governmental Ombudsman Standards, http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/USOA_STANDARDS.pdf

Van Roosbroek, S. and S. Van de Walle (2008). "The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis. » Negotiation Journal 24(3) : 287-302.

Vérificateur général, 2009. Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009 : Tome I. pp.18.

ANNEXES

ANNEXE1 : Caractéristiques des publications

| Références | Notes |
|---|---|
| Aufrecht, S. and M., Hertogh (2000) | L'article justifie la nécessité d'évaluer les ombudsmans. Il identifie les parties prenantes d'une évaluation d'ombudsman et leurs potentiels intérêts. Des exemples d'évaluations sont présentés ainsi que les obstacles à l'évaluation d'un ombudsman |
| Ayeni, Victor, 1993 | C'est une critique de l'approche de Danet dans "Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role". L'auteur propose un cadre alternatif d'évaluation dans le contexte africain. |
| Danet, B. (1978) | Cet article propose une méthode d'évaluation des ombudsmans. Il présente des données sur la nature des plaintes pour apprécier la performance des ombudsmans. Les données proviennent de la clientèle, de l'administration et du bureau de l'ombudsman. |
| Estes, C. L., S. P. Lohrer, et al. (2010) | Cet article identifie les facteurs qui sont associés à la perception de l'efficacité des ombudsmen. A travers une approche collaborative entre the California Long-Term Care Ombudsman Association (CLTCOA) et the New York State Ombudsman Association (NYSOA), les chercheurs collectent des données primaires (entrevues téléphoniques) auprès des coordonnateurs locaux du programme Long-Term Care Ombudsman à New York et en Californie; ainsi que des données secondaires (rapports etc.). Des indicateurs sont identifiés et mesurés conformément aux activités des ombudsmans. |
| Fortier Isabelle (2009). | Dans ce chapitre de livre, cette auteure analyse l'évolution du protecteur du citoyen du Québec. Ce n'est pas une proposition de stratégie d'évaluation mais l'auteure analyse les rôles du protecteur dans un environnement de réforme administrative. Les rapports d'activités du protecteur sont les sources d'informations analysées. |
| Frank Fowlie, 2008 | Cette thèse présente des questions, des critères et des mesures d'évaluations d'un ombudsman. C'est une étude de cas : ICANN Office of the Ombudsman. Elle fait la recension d'écrits sur l'évaluation des ombudsmen. Elle dresse un plan d'évaluation de l'ombudsman conformément aux normes ISO. |
| Gilligan, E. (2010) | Cette étude vise à examiner la performance du médiateur russe des droits de l'homme, et envisage sa contribution au renforcement de la démocratie en Russie. Elle se focalise sur le nombre de plaintes, la nature des plaintes et ainsi que leur résolution pour apprécier la performance du médiateur. |
| Hannigan, A. John, (1977) | Ce texte présente les caractéristiques des plaignants, le type de plaintes, la nature des réponses apportées par l'ombudsman de la presse écrite en Ontario. Cette enquête est focalisée sur le rôle de l'ombudsman en matière de résolution des plaintes. |
| Harrison, Tyler, 2004 | La recherche répond à trois principales questions: (i) dans quelles mesures les procédures des ombuds réussissent au vue des critères conventionnels de mesure du succès tels que le nombre de cas traités, la diminution des litiges, la satisfaction des disputes etc.? (ii) Dans une perspective de résolution de conflit qu'est ce qui constitue un succès dans les procédures des ombuds? (iii) Quels sont les caractéristiques et les cas qui affectent la perception du succès des résolutions? Au regard de ces questions, l'auteur identifie des critères et des indicateurs de jugements basés sur l'interview des étudiants plaignants recensés dans l'enceinte de l'ombuds. |
| Hollister, B. A. and C. L. Estes (2013). | Cette recherche tente de démontrer l'efficacité des Local Long-Term Care Ombudsman. Ainsi la variable dépendante (efficacité des programmes) est expliquée par des variables indépendantes (paid FTE staff, volunteers, LTC beds served, LTC |

| Références | Notes |
|--|---|
| | facilities served et program budget dollars). L'approche consiste à recueillir des données aussi bien quantitatives que qualitatives auprès des coordonnateurs de Local Long-Term Care Ombudsman dans les États de Georgia, Californie et New York. |
| ICANN Office of the Ombudsman, 2005 | C'est un rapport qui présente des questions, des critères ainsi que des indicateurs de mesure d'un ombudsman |
| ICANN Office of the Ombudsman, 2007 | Ce guide est élaboré à la suite de la thèse de M. Frank Fowlie afin d'évaluer les activités l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Il présente les critères, traite des questions, sources de données etc. et des normes ISO 10002 and 10003 appliquées à l'ombudsman. |
| International Council on Human Rights Policy, 2005 | C'est l'évaluation de l'efficacité des institutions nationales de défense des droits de l'homme. Le cadre méthodologique présente les conditions préalables (benchmarks) à l'atteinte des objectifs d'une institution nationale de défense des droits de l'homme. Ensuite, des indicateurs sont présentés pour l'évaluation de l'efficacité de leurs actions. |
| Thomas & al. 2013 | Il s'agit de l'évaluation de l'ombudsman du gouvernement local en Angleterre. Cette évaluation rend compte de la conformité du fonctionnement de cette institution avec les standards de l'association des ombudsmans. Compte tenu des nouvelles réformes engagées par l'institution, les évaluateurs identifient d'autres critères d'évaluation afin de mieux rendre compte de la performance de l'ombudsman. Le rapport évalue par exemple, la position de l'ombudsman au sein de l'administration judiciaire. |
| Levine-Finley, S., & Carter, J. S. (2010) | Cette étude rend compte des expériences des ombudspersons en U.S. Ces experts parlent de leur rôle ainsi que des critères pour mieux apprécier le travail des ombudsmans. |
| Male, B. D. 1999 | Cette thèse présente deux études de cas d'évaluation d'ombudsmans : ombudsman du gouvernement provincial d'Ontario et celui du bureau de l'ombudsman de la fédération des corporations d'assurance. |
| Manninen, Timo, 2005 | C'est l'évaluation de l'ombudsman de la Macédoine. Ce rapport évalue les aspects tels que l'organisation du personnel, le budget et les salaires, les procédures de nomination, la confiance du peuple, les lois de l'ombudsman et ses régulations internes, le traitement des cas et le rapportage, les compétences entre la direction générale et régionales. Ce rapport présente également les relations entre le parlement et l'ombudsman etc. Bien qu'étant une évaluation, le rapport ne présente pas des indicateurs clairs d'appréciation de ces paramètres. Il se focalise sur les documents écrits et des entrevues pour présenter ses conclusions. C'est également une forme d'évaluation à explorer dans le cas de cette étude. |
| Barbara Male, 2000 | Cette étude est un article qui fait suite à la thèse de doctorat de l'auteur. L'article définit une méthodologie rapide de l'évaluation de l'ombudsman en se fondant sur des variables telles que l'accessibilité, la satisfaction, la résolution des plaintes etc. elle met en évidence toutes les parties prenantes de l'évaluation. |
| André Marin and Gareth Jones, 2011 | Traditionnellement, la mesure du rendement a été axée sur les processus, mettant souvent l'accent sur l'efficacité du service à la clientèle et fixer des objectifs pour les différentes étapes du processus de traitement des plaintes. La première partie de ce document explique comment les membres de l'AOA et d'autres bureaux d'ombudsman dans le monde entier mesurent leur performance, elle identifie 22 grands domaines, allant du nombre de plaintes reçues à l'efficacité dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations. Les avantages et les pièges de leurs approches sont également discutés. Dans la deuxième partie du document, les auteurs avancent |

| Références | Notes |
|--|--|
| | un ensemble de six principes de mesure de performance qui ont fait leurs preuves en Ontario et qui ont été adoptés et adaptés par d'autres instances de médiation. |
| Mohammed, F. Mahmoud (1991) | L'article présente bien des critères de succès d'un ombudsman: indépendance of ombudsman, accountability, security of tenure, disclosure of information, geographical jurisdiction, communication and public relations et community awareness of the ombudsman. |
| Stuhmcke, Anita, 2006, | Ce texte présente une méthodologie d'évaluation de l'ombudsman d'Australie. Des données quantitatives et qualitatives ont été utilisées pour apprécier les fonctions de l'ombudsman notamment ces deux rôles la « correction » des déficiences administratives révélées par les plaintes individuelles; et l'amélioration des procédures, des politiques et des lois qui impactent une large part de la population plutôt que de simples individus plaignants. |
| Stuhmcke, Anita 2012 | Sans donner explicitement des détails sur la procédure d'évaluation d'un ombudsman, la communication indique que la mesure de la performance d'un ombudsman peut être réalisée grâce à certaines techniques telles que l'analyse des données quantitatives, l'analyse descriptive, la mesure de l'engagement social et la promotion de la confiance. |
| Van Roosbroek, S. and S. Van de Walle (2008) | Cette recherche répond à deux préoccupations majeures à savoir si l'ombudsman accroissent la confiance du peuple au gouvernement belge et qui sont les utilisateurs des services de l'ombudsman? C'est une étude empirique basée sur trois enquêtes dont le premier concerne les 295 plaignants qui parlent le Dutch et les deuxième et troisième concernent les clients des ombudsmans régionaux du Flemish et Mechelen. Les questions concernent la satisfaction des plaignants et les caractéristiques sociales des plaignants. C'est en somme une étude de satisfaction de la clientèle qui se base sur des questions fermées sans pour autant identifier des indicateurs objectivement vérifiables. |
| Olesen, G., & Sakashvili, N. (2006) | C'est un rapport d'évaluation des activités du bureau du défenseur en Géorgie et sa coopération avec l'institut Raoul Wallenberg. Le rapport évalue notamment l'effectivité des activités du PDO, sa connexion avec l'État Georgien et la société, son impact sur l'opinion publique et le climat politique, ses ressources financières et politiques et ainsi que son plan stratégique d'action. |
| United States Ombudsman Association, 2003 | Ce guide traite des standards, principes directeurs et meilleures pratiques des ombudsmans offices. Les standards sont présentés ainsi que des indicateurs de mesure de ces standards. |

