

Procédures et systèmes gouvernementaux d'évaluation de la performance publique: les leçons australiennes

Par **Keith Mackay**¹, agent principal d'évaluation au Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, coordonnateur du développement de la capacité d'évaluation • kmckay@worldbank.org

Traduit de l'anglais

De plus en plus, il est reconnu qu'une orientation sur les résultats est un élément important d'une bonne gouvernance et qu'il faut insister sur les résultats pour atteindre des niveaux élevés de performance. Un certain nombre de pays optent pour cette orientation, et ce, en établissant ou en bonifiant les fonctions de suivi et d'évaluation (S&É) de leurs activités gouvernementales. Le présent article décrit en les rapprochant deux générations de systèmes d'évaluation de la performance et de la gestion appliqués en Australie au cours des 18 dernières années. L'article offre aussi des enseignements en vue de l'édification de tels systèmes dans d'autres pays, notamment les avantages et les inconvénients d'une approche centralisée par rapport à une approche plus décentralisée.

■ LA PREMIÈRE GÉNÉRATION: DE 1987 À 1997

Priorité à la réforme du secteur public

Le gouvernement travailliste élu en 1983 avait l'intention de mettre en œuvre une série de réformes du secteur public en vue d'améliorer sa performance de façon significative. Ces réformes consistaient, entre autres, à «laisser les gestionnaires gérer» grâce à une dévolution en leur faveur des pouvoirs et des responsabilités. À travers cette plus

grande autonomie des gestionnaires, on visait une meilleure performance. En même temps, le gouvernement militait pour des principes de gestion de programmes et de budgétisation axés sur l'efficacité et l'efficience au moyen d'un assainissement des pratiques, de la collecte d'information sur la performance et de la généralisation de l'évaluation de programmes.

Le ministère des Finances fut l'architecte principal d'un bon nombre des réformes du secteur public, ce qui a contribué à renforcer son rôle de coordonnateur du budget et de superviseur des dépenses. Le ministère des Finances cherchait par la même occasion à s'affranchir des questions «domestiques» de dépenses pour se consacrer aux questions de politique financière de niveau supérieur, comme le montrent les analyses de sa politique et les exposés préparés à l'appui du processus budgétaire annuel. En matière de dépenses budgétaires, il s'inquiétait non seulement de la nécessaire priorité de réduire les dépenses gouvernementales, mais aussi de la recherche de moyens pour que les dépenses soient plus efficaces et plus efficaces.

En 1988, un examen mené par le ministère des Finances sur les pratiques d'évaluation des ministères avait permis de déceler:

- un manque d'intégration de l'évaluation dans la prise de décisions ministérielles et financières;
- une tendance pour les évaluations à se concentrer sur les questions d'efficacité et de procédure au

¹ Keith Mackay est agent principal d'évaluation au Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale. Il est aussi le coordonnateur du développement de la capacité d'évaluation. Il était auparavant le gestionnaire du système national de S&É du gouvernement australien. Les points de vue exprimés dans le présent article n'engagent que l'auteur et ne représentent pas nécessairement le point de vue de la Banque mondiale.

lieu d'aborder la question plus fondamentale de l'efficacité globale des programmes, à savoir l'atteinte effective de leurs objectifs;

- un faible niveau de compétences en évaluation et de capacité analytique;
- un manque de clarté sur le rôle des ministères centraux dans l'évaluation, en particulier du ministère des Finances.

La stratégie d'évaluation du gouvernement

Le ministère des Finances en a conclu qu'il était insuffisant de «laisser les gestionnaires gérer». Il a été jugé plus judicieux de «faire en sorte que les gestionnaires gèrent». Par conséquent, vers la fin de l'année 1988, le ministre des Finances a obtenu l'accord du Cabinet pour élaborer une stratégie d'évaluation formelle ayant pour principe sous-jacent la responsabilité des ministères dans la détermination des priorités d'évaluation, la préparation des plans d'évaluation et la conduite des évaluations.

La stratégie visait trois objectifs: fournir tout d'abord de l'information fondamentale sur la performance du programme afin d'aider la prise de décisions du Cabinet et l'établissement de ses priorités, en particulier dans le processus budgétaire annuel lorsqu'un grand nombre de propositions concurrentes sont mises de l'avant par les ministères; encourager ensuite les gestionnaires de programmes au sein des ministères à utiliser l'évaluation pour améliorer la performance de leurs programmes; renforcer, enfin, la reddition de comptes dans un cadre décentralisé en offrant une preuve formelle de la maîtrise et de la gestion des ressources des programmes par les gestionnaires de ces programmes.

La stratégie d'évaluation était rendue opérationnelle par quatre grandes exigences pour les ministères:

- que chaque programme soit évalué tous les trois à cinq ans;
- que chaque ministère prépare un plan d'évaluation ministériel annuel (PEP) avec une couverture prospective sur trois ans et le soumette au ministère des Finances.

· que les nouvelles propositions de politiques des ministères incluent une déclaration des arrangements proposés pour l'évaluation future de ces politiques;

· que les rapports d'évaluation terminés soient normalement publiés, sauf en cas de considérations importantes à cause du caractère délicat des politiques ou de la sécurité nationale et que les conclusions d'évaluation soient incluses dans le document budgétaire des ministères destiné au Parlement.

Le Cabinet a aussi convenu que le ministère des Finances aurait l'occasion de faire ses commentaires sur les PEP et sur le mandat des évaluations pour garantir leur cohérence avec les politiques et les priorités à l'échelle gouvernementale. Le ministère des Finances serait prêt à participer directement à certaines évaluations, sous réserve de négociations entre lui et le ministère sectoriel.

Au cours des années suivantes, des rapports d'un comité parlementaire et du Bureau national de vérification ont noté un manque d'uniformité constant dans la couverture et la portée de l'activité d'évaluation dans les ministères. Les deux rapports ont soutenu que le ministère des Finances devrait adopter une approche plus active pour encourager les ministères à planifier et à entreprendre l'évaluation. Le Ministère a ensuite créé une direction distincte chargée d'offrir des conseils, du soutien, de la formation et de l'encouragement en matière d'évaluation aux autres ministères et aussi au sein de ses propres services.

L'examen continu par le ministère des Finances de la stratégie d'évaluation a révélé une lacune: on ne prêtait pas suffisamment attention à la collecte, à l'utilisation et à la déclaration de façon régulière de l'information sur la performance, par le biais d'outils comme les systèmes d'information de gestion, les indicateurs de performance et la fixation de cibles de performance (Mackay, 1998). Cette situation peut sembler quelque peu paradoxale parce que l'évaluation fait intervenir des techniques relativement sophistiquées. À ce titre, elle était en général menée correctement. Toutefois, la fixation d'objectifs de programme et la collecte d'information de performance sur une base régulière sont souvent plus

faciles à conceptualiser qu'à réaliser. Une différence tenait au fait que l'évaluation avait été ordonnée, alors que la collecte d'informations sur la performance ne l'avait pas été.

Ainsi, en 1995, le ministère des Finances a obtenu l'accord du Cabinet pour préparer une série courante d'examens complets, étalés sur trois ans, des objectifs de programmes et de l'information sur la performance de tous les programmes dans tous les ministères. Ces examens ont été effectués de façon conjointe par le ministère des Finances et par chaque ministère sectoriel, les résultats étant communiqués aux ministres respectifs et au Cabinet plénier. Les examens ont marqué le début de la priorité accordée à l'information de performance qu'on retrouve dans la deuxième génération de réformes qui ont commencé en 1997.

Quel a été le succès de la stratégie d'évaluation ?

• **La planification de l'évaluation.** Depuis le lancement de la stratégie, tous les ministères avaient préparé des PEP visant à promouvoir les évaluations au sein du ministère lui-même et dans ses organismes externes. L'exigence formelle, exprimée par le Cabinet, en vue de la création de PEP a certainement incité les ministères à préparer sérieusement des plans d'évaluation. Dès le milieu des années 1990, quelques 160 évaluations étaient en cours. La majorité d'entre-elles apparaissait importante du fait que les programmes comportaient des incidences majeures sur le plan de la politique et des dépenses. Les ministères décidaient eux-mêmes quels programmes devaient être inclus dans leur PEP et aussi quelles questions devaient être couvertes par le mandat d'évaluation. Toutefois, le ministère des Finances cherchait à influencer sur les choix des priorités d'évaluation des ministères. Quand il faisait ses suggestions, le Ministère cherchait autant à prévoir qu'à faire émerger les besoins d'information du Cabinet. Le ministère des Finances approchait parfois directement le Cabinet pour obtenir son aval au sujet des thèmes d'évaluation proposés et aussi du détail des mandats.

Dans sept vérifications d'efficacité et dans deux guides sur les « meilleures pratiques » en matière d'éva-

luation de programmes et d'information sur la performance, l'Australian National Audit Office (ANAO) a insisté auprès des ministères sur l'importance d'une planification systématique de leurs activités d'évaluation (ANAO 1993, 1997). De fait, l'appui solide de l'ANAO en faveur de l'évaluation, qui perdure encore aujourd'hui, et son programme dynamique de vérification de la performance – ce qui constitue en soi une forme d'évaluation – ont fourni un soutien précieux aux deux générations de systèmes d'évaluation de la performance de l'Australie.

L'obligation voulant que tous les programmes soient évalués tous les trois à cinq ans a également contribué à créer un contexte dans lequel l'évaluation serait la norme et non l'exception. L'idée de « balayage » périodique et complet des programmes impliquait une approche planifiée et échelonnée en matière d'évaluation. Cette exigence ne devait toutefois pas être acceptée comme telle. Il est très rare en effet que la totalité d'un programme soient compris dans une même évaluation. À l'inverse, il est courant qu'une évaluation se concentre sur certains problèmes ou aspects clefs d'un programme. Le défi consiste donc à s'assurer que ces questions difficiles soient effectivement évaluées. C'est le rôle joué par le ministère des Finances de façon active par le biais de la persuasion et de la participation directe aux évaluations.

• **La conduite de l'évaluation.** La plupart des ministères ont choisi de former des unités d'évaluation pour coordonner leur planification de l'évaluation formelle. Ces unités comprenaient au minimum deux ou trois personnes. Dans certains ministères, comme celui de l'emploi, il existait une direction distincte de 20 à 25 personnes chargées de la planification de l'évaluation, de l'offre de conseils sur la méthodologie d'évaluation, de la participation au comité directeur et de l'organisation d'un certain nombre de grandes évaluations, en particulier dans le domaine des programmes du marché du travail.

Il n'y avait pas d'approche normalisée dans les ministères en ce qui concerne la conduite des évaluations. Certaines évaluations réunissaient une vaste gamme d'intervenants externes et internes, que ce soit comme participants à un comité directeur d'évaluation ou, plus rarement, à l'équipe d'évaluation. D'autres étaient menées par une unité

d'évaluation centrale, mais il était plus habituel que la responsabilité des évaluations incombe au secteur en charge du programme évalué. Pour les évaluations importantes, à savoir celles énumérées dans les plans d'évaluation ministériels, il était fait appel fréquemment à un intervenant externe. Pour les programmes ayant des incidences majeures sur le plan des ressources ou des politiques, le ministère des Finances imposait le plus souvent sa présence dans le processus.

Une enquête du Bureau national de vérification a permis de conclure que sur l'ensemble des évaluations menées entre 1995 et 1997, environ la moitié portaient sur la prestation de services et la livraison de produits à des clients externes, tandis que 30 % étaient liées à des questions internes au ministère. Un tiers des évaluations portaient sur le caractère approprié des programmes, nouveaux ou établis, tandis que 15 % visaient l'élaboration de conseils pour le gouvernement (ANAO 1997).

Le grand nombre d'évaluations en cours en tout temps et le fait que plus de 530 rapports d'évaluation ont été publiés entre 1993 et 1997 témoignent de l'existence d'une grande activité d'évaluation au gouvernement australien, ce qui a permis de créer une « bibliothèque » de plus en plus fournie sur les conclusions d'évaluation.

• **La qualité de l'évaluation.** La qualité des rapports d'évaluation constitue une dimension plus difficile à mesurer. La rigueur des évaluations de programmes dépend de l'expertise et de l'objectivité des évaluateurs. L'ANAO a jugé la qualité d'un échantillon de rapports d'évaluation en 1997 et en a conclu que plus d'un tiers d'entre eux souffraient de faiblesses méthodologiques. Il est vrai que quelques évaluations publiées étaient de piètre qualité et on soupçonne que certaines d'entre elles avaient été produites à des fins intéressées, de façon à justifier le maintien ou l'extension d'un programme.

La perception du ministère des Finances était que la qualité des évaluations variait sensiblement, ce qui ne manquait pas de poser des problèmes quand le destinataire de l'évaluation était le Cabinet (aux fins de prise de décisions) ou le Parlement (aux fins de reddition de comptes). Dans ces cas-là, le Ministère informait le destinataire qu'il estimait que l'évaluation n'était pas fiable. Les ministères cherchaient en

général à éviter une telle critique pour s'épargner les remontrances du Cabinet.

Le Bureau national de vérification a toujours soutenu l'idée d'instituer des procédures centralisées de surveillance pour garantir la qualité des évaluations menées par les secteurs au sein d'un ministère. Quelques ministères ont retenu cette approche et elle a prouvé son efficacité. Mais la majorité des ministères ont préféré s'appuyer sur la connaissance que détenait le personnel sur le programme évalué et sur son engagement par appropriation des conclusions de l'évaluation. En la matière, le ministère des Finances avait comme stratégie de chercher à obtenir les avantages de l'autoévaluation tout en garantissant, par sa participation aux comités directeurs des évaluations importantes, une objectivité et une rigueur indiscutables.

Un inconvénient de l'approche décentralisée tenait au manque de compétences en évaluation et au manque d'expérience dans la tenue d'évaluations des gestionnaires de programme et de leur personnel. Une formation de base était cependant dispensée par le ministère des Finances. Du matériel pédagogique était distribué dans les services. On pouvait aussi faire appel à la communauté des consultants en évaluation de Canberra qui comprenait nombre d'universitaires spécialistes d'un domaine (par exemple la santé) ou experts en matière de recherche et d'analyse. Malgré cela, l'étude de l'ANAO de 1997 a montré que 20 % des ministères s'inquiétaient du manque de formation en techniques d'évaluation avancées et il semble que, dans ce manque, résidait le maillon faible du système d'évaluation australien.

• **L'utilisation de l'évaluation.** L'utilisation des conclusions d'évaluation est le facteur décisif. Si elle est aléatoire ou incohérente, les évaluations sont inutiles. Il a été prouvé que les évaluations avaient servi de référence dans le cadre du processus budgétaire au moment de l'élaboration d'options de politiques et de leur examen par le Cabinet. Considérés comme des spécialistes, les fonctionnaires du ministère des Finances qui assistaient aux réunions du Cabinet portant sur des questions budgétaires ont été priés de témoigner sur l'étendue de l'influence des évaluations sur les propositions budgétaires des ministres.

Dans le budget 1990-1991, on estime que près de 230 millions de dollars australiens (près de 175 millions de dollars américains) de propositions nouvelles soumises par les ministres ont été directement ou indirectement influencées par les conclusions d'une évaluation. Dès 1994-1995, ce montant est passé à 2300 millions de dollars australiens, soit, en proportion des politiques proposées, un bond de 23 % à 77 %.

Ces résultats spectaculaires soulignent l'importance que les ministres et les fonctionnaires attachaient à l'existence de conclusions d'évaluation dans la préparation des nouvelles propositions de politiques. Il était très important d'avoir le soutien actif des principaux ministres du Cabinet. Cet appui a incité les ministères à planifier et à mener des évaluations de grande qualité. Il s'est également manifesté à travers les nombreuses demandes d'évaluation émanant du Cabinet lui-même.

Il a aussi été démontré que les évaluations peuvent avoir une influence non négligeable sur les arbitrages budgétaires (essentiellement les coupures de programmes) présentés par le ministère des Finances ou par les ministères sectoriels pour examen par le Cabinet. En 1994-1995, des arbitrages représentant 500 millions de dollars australiens (65 % du total) ont été significativement influencés par les conclusions d'évaluation.

La nature même du système budgétaire du gouvernement australien a permis cette avancée de l'évaluation. L'Australie dispose en effet d'un mécanisme d'élaboration de politiques qui assure la transparence des coûts des politiques concurrentes et encourage le débat et la consultation entre les intervenants au sein du gouvernement. Dans ce « marché des idées », les conclusions d'évaluation apparaissaient parfois comme un avantage pour certains face à leurs contradicteurs.

Bien entendu, il faut être conscient des limites de l'influence des évaluations sur la prise de décisions des ministres ou du Cabinet. Les conclusions d'évaluation peuvent révéler l'efficacité d'un programme

dans la poursuite de ses objectifs, mais il est rare qu'elles permettent de conclure définitivement sur l'utilité, ou l'inutilité, globale de l'activité. Cette décision conserve son caractère politique.

Les fonctionnaires du ministère des Finances ont par ailleurs été sondés sur l'influence de l'évaluation sur les décisions du Cabinet dans les budgets 1993-1994 et 1994-1995. Le rôle de l'évaluation a été jugé essentiel. En 1994-1995 par exemple, on estime que 68 % des 3 740 millions de dollars australiens de propositions étudiées (les nouvelles politiques plus les propositions d'économie) résulte de cette influence.

Campbell (2001) souligne que le ministère des Finances était un point névralgique dans la politique conduite par le Cabinet en matière d'évaluation. Ce ministère avait joué un rôle de premier plan dans la réforme du secteur public tout au long des années 1980. Ses initiatives portaient sur la dévolution du pouvoir en matière de gestion des coûts aux ministères et sur la promotion d'une culture d'évaluation qui permettaient de suivre et de juger l'efficacité avec laquelle les ministères utilisaient ce pouvoir discrétionnaire de dépenser.

Le vérificateur général a ajouté qu'à son avis [traduction libre] « le succès de l'évaluation au palier fédéral de gouvernement... a été largement dû à sa pleine intégration dans les processus budgétaires. Là où il y avait un engagement de ressources, une certaine forme d'évaluation était nécessaire pour justifier pratiquement l'ensemble des soumissions budgétaires » (Barrett, 2001). En comparant le succès relatif des approches de l'Australie et du Canada concernant l'incorporation de l'évaluation dans le processus budgétaire, Schick (2001) remarque :

« Le Canada a déployé de vastes efforts autour du Contrôleur général dans les années 1970 et l'Australie a adopté, à la fin des années 1980, une stratégie d'évaluation ambitieuse. Les efforts du Canada n'ont guère été payants mais l'Australie a procédé à une réaffectation importante de ses ressources budgétaires. On pense que le Canada a

² Le Canada a introduit un nouveau cadre de gestion des résultats dans l'ensemble du gouvernement en 2000, ce qui inclut une stratégie renouvelée d'évaluation avec un financement supplémentaire de 20 millions de dollars canadiens sur quatre ans pour aider les ministères à renforcer leurs capacités en matière d'évaluation. Voir, par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2000).

échoué parce qu'il a centralisé l'évaluation, affaiblissant ainsi la coopération des ministères dépensiers qui aurait pu être affectée négativement par les conclusions. On pense que l'Australie a réussi parce qu'elle a su impliquer largement les ministères concernés dans la conception et l'utilisation des évaluations.²»

L'enquête de l'ANAO de 1997 a enfin permis de conclure que l'incidence ou l'utilisation des évaluations par les ministères sectoriels a surtout été profitable en terme de gains d'efficacité opérationnelle et, dans une moindre mesure, pour la prise de décisions d'affectation de ressources et l'amélioration du service à la clientèle.

■ LA DEUXIÈME GÉNÉRATION : DE 1997 À NOS JOURS

Le contexte

L'élection d'un gouvernement conservateur en mars 1996 a marqué un changement dans l'orientation de la réforme du secteur public en Australie. Le nouveau gouvernement avait une nette préférence idéologique en faveur du secteur privé qu'il trouvait plus efficace que le secteur public et il militait fortement pour une gestion axée sur les résultats. Il avait dit à quel point il jugeait la fonction publique bureaucratique et prisonnière de la « paperasserie », ce qui a par la suite conduit à une réduction importante du nombre de fonctionnaires³. Pour illustrer ce virage vers le secteur privé, les hauts dirigeants des ministères sont devenus des présidents directeurs généraux (PDG), responsables des résultats et non des processus bureaucratiques. Dans ce contexte, on jugeait inconcevable de limiter les actions des PDG par des contrôles administratifs excessifs, ce qui signifiait qu'il fallait « laisser les gestionnaires gérer », tel que le proclamait le principe adopté au début des années 1980.

Cet effort de simplification toucha également la préparation des plans ministériels d'évaluation. De 20 à

30 pages au départ, certains atteignaient alors 120 pages, avec une hausse concomitante de la charge de travail administrative pour les préparer. On comprenait bien que malgré l'importance des conclusions d'évaluation pour la prise de décisions par les gestionnaires de programmes et le Cabinet, il n'était pas nécessaire d'avoir des plans aussi détaillés et élégamment rédigés. En même temps, les ministères sectoriels réclamaient une diminution du contrôle du ministère des Finances et un allègement de la reddition de comptes à celui-ci.

La nature des réformes

Ainsi, un nouveau système de gestion de la performance fut créé en 1997. Il combinait des principes, des attentes et des exigences formelles. Globalement, le nombre et la nature des exigences formelles étaient considérablement réduits ou simplifiés par rapport à ceux du gouvernement antérieur (Russell, 2003). Tous les ministères devaient mesurer leur performance en termes de résultats, en fonction d'indicateurs de performance relativement simples. Les ministères devaient fournir tous les ans au Parlement :

- une reddition de comptes *ex ante* sous forme de déclarations budgétaires ministérielles où le lien entre les affectations de dépenses prévues et la performance escomptée soit mis en évidence ;
- une reddition de comptes *ex post* sous forme de rapports annuels ministériels portant sur les dépenses réelles et les résultats réels.

La comptabilité d'exercice a été introduite au gouvernement fédéral dans son budget de 1999-2000. L'objectif était de garantir que les affectations budgétaires révèlent le vrai coût des activités gouvernementales. Il s'agissait aussi de faciliter l'étalonnage entre le coût unitaire des extrants et les résultats gouvernementaux dans la prestation de services.

Les montants en dollars des affectations budgé-

³ Dans ce contexte, il convient de citer les commentaires d'Allen Schick (2003) : « L'éthique du service public constitue les fondations de la performance gouvernementale qui dépend au moins autant des individus que de la machine et des processus administratifs... Dans la plupart des pays développés, l'éthique du service public existe toujours, mais elle n'est pas aussi forte que par le passé. Elle a été affaiblie par des forces socio-économiques puissantes telles que... le recours accru aux marchés et aux sous-traitants privés pour assurer des services publics et la baisse de la considération dont jouissent les fonctionnaires. »

taires sont désormais fixés uniquement en fonction des résultats visés, ce qui contraste avec l'insistance traditionnelle sur le montant des dépenses (les intrants) ou sur celui des extrants (d'après l'approche de pays comme la Nouvelle-Zélande) et ce qui fait de l'Australie un cas singulier. Les PDG se sont vus octroyer le pouvoir de procéder à ces affectations. Leur obligation de rendre compte passe par une entente formelle de performance avec leur ministre. Les ministères et organismes qui fournissent des services directement au public sont tenus d'élaborer des chartes de service public indiquant des niveaux réels de performance, ceux-ci étant repris dans leurs rapports au Parlement.

Parallèlement, les exigences formelles d'évaluation des systèmes de la première génération ont été abandonnées, tout comme il a été mis un terme au soutien que le ministère des Finances, rebaptisé entre temps ministère des Finances et de l'Administration, avait accordé aux ministères sectoriels. Le « nouveau » ministère encourage encore les ministères sectoriels à évaluer les politiques et les programmes clefs, au mieux sur un cycle de cinq ans, mais il n'y a plus l'exigence formelle d'entreprendre des évaluations. Les soumissions de financement au Cabinet doivent être accompagnées d'une preuve qu'une évaluation a bien eu lieu. Rien de plus. Les conclusions de l'évaluation ne font plus systématiquement l'objet d'un rapport sauf dans de rares cas.

Toutefois, à compter de 2004-2005, les ministères qui souhaitent reconduire le financement (par une soumission au Cabinet) de programmes à durée fixe sont tenus d'examiner la performance de ces programmes pour mesurer l'atteinte des objectifs. Le ministère des Finances et de l'Administration a préparé des mandats génériques pour encadrer ces examens. Malheureusement, la même exigence n'existe pas pour les programmes permanents.

Le ministère des Finances et de l'Administration a caractérisé de « décentralisée » cette nouvelle génération du système d'évaluation de la performance et de la gestion (Russell, 2003). Le vérificateur général de l'Australie a parlé lui de « déréglementation de l'évaluation » (Barrett, 2001).

Hormis l'introduction de la comptabilité d'exercice que le gouvernement précédent avait élaborée durant son mandat, la principale innovation du nouveau gouvernement a consisté dans la création d'un « cadre des résultats et des extrants ». À compter du budget 1999-2000, le cadre exige des ministères qu'ils accordent leur prévision de résultats et l'engagement des extrants jugés nécessaires à l'obtention de ces résultats avec les objectifs gouvernementaux. Ce cadre prévoit aussi des mesures claires de la performance des ministères. Cette évaluation doit être réalisée par une collecte, une analyse et une déclaration régulières de l'information sur la performance.

Reflets de la stratégie d'évaluation antérieure, les trois objectifs du « cadre des résultats et des extrants » sont les suivants :

- épauler l'élaboration de la politique du gouvernement ;
- consolider la gestion interne des ministères, y compris la formation du personnel ;
- étayer la déclaration externe aux fins de reddition de comptes.

Sur le papier du moins, le « cadre des résultats et des extrants » est une initiative louable à bien des égards. En plus de ses trois objectifs, on lui reconnaît le potentiel suivant :

- clarifier et cautionner l'entente entre les intervenants à propos des normes de performance visées, cette compréhension partagée étant jugée cruciale ;
- faciliter l'étalonnage entre les ministères, d'une part, et entre les secteurs public et privé, d'autre part, ce qui aide le gouvernement à choisir des fournisseurs à moindre coût et à réaliser des gains d'efficacité. La comptabilité d'exercice devrait faciliter considérablement une telle approche ;
- encourager les ministères à comprendre les chaînes de résultats qui sous-tendent leurs activités, c'est-à-dire les liens logiques (et, il faut le souhaiter, probants) entre les dépenses ministérielles, les tâches, les extrants et leur contribution aux résultats escomptés ;

· appuyer le gouvernement dans sa gestion de la complexité, notamment lorsque les travaux de plusieurs ministères convergent à la réalisation d'un objectif particulier (notion de « gouvernement décloisonné »).

Pendant que ce nouveau train de réformes était mis en œuvre, le gouvernement rognait la prééminence du ministère des Finances et de l'Administration dans le processus politique du cycle budgétaire. Les divisions chargées de la surveillance de chaque ministère sectoriel ont vu leur niveau de dotation et leur rôle diminuer sensiblement. Le gouvernement a, en revanche, eu davantage recours à des conseils externes, y compris du secteur privé.

Quels ont été les résultats des réformes de la deuxième génération ?

En l'absence d'évaluation systématique de ces réformes, il n'est pas aisé d'analyser les résultats de la deuxième génération du système de l'évaluation de la performance et de la gestion. La sous-traitance, les appels d'offres concurrentiels, la contractualisation, la création de relations acheteur-fournisseur pour la prestation de services et la création des chartes de service, autant de pratiques qui vont dans le sens d'une meilleure performance mesurée explicitement et immédiatement et aussi probablement de gains d'efficacité conséquents.

Pour que ces approches fonctionnent de manière satisfaisante, il est nécessaire de bien comprendre les objectifs des programmes et les « niveaux cibles » de performance, de développer l'information de gestion et de disposer en permanence de mesure *ex ante* de la réalité de la performance. Bien que ces priorités soient connues, le vérificateur général a signalé les difficultés rencontrées par nombre d'organismes dans la gestion des contrats, en particulier le manque de procédures pour un examen régulier

de la performance des sous-traitants, des systèmes d'information de gestion inadéquats et des difficultés dans le choix d'indicateurs de performance appropriés (Barrett, 2001).

L'ANAO a fait des évaluations de la performance à partir d'un échantillon de rapports des ministères et des organismes remis au Parlement (déclarations budgétaires *ex ante* des cibles de dépenses et de performance du gouvernement et rapports annuels *ex post* de la performance effective des ministères) (ANAO, 2003). La vérification de performance de 2003 a permis de constater que :

- les rapports définissaient habituellement les résultats à atteindre (et leurs incidences prévues) de façon claire ;
- les organismes ont fourni de l'information exacte sur la performance, mais la plupart n'avaient pas les normes et les procédures nécessaires pour garantir la qualité des données et leur cohérence⁴ ;
- l'information sur la performance était insuffisamment structurée pour permettre une évaluation de l'efficacité opérationnelle ou de la rentabilité des extrants effectivement produits ;
- les cibles étaient fréquemment absentes et l'étalement peu utilisé ;
- les rapports annuels donnaient seulement une information descriptive, sans analyse sur le fond, d'où la difficulté de savoir si la performance avait répondu aux attentes. La plupart de ces rapports ne s'attardaient pas sur les cas où la performance était faible ;
- les organismes ont continué d'avoir des difficultés à mesurer la qualité de leurs extrants, leur efficacité ou leur impact ;
- l'information sur la performance était minime,

⁴ Si l'information sur la performance devient un jour importante aux fins de reddition de comptes, cette lacune sera alors rédhibitoire. La raison en est que pour jouer le jeu du système, on trouve des palliatifs à travers de l'information inexacte ou trompeuse sur la performance. Cette situation s'est produite aux États-Unis avec le programme d'éducation du gouvernement *No Child Left Behind*, qui lie le financement du gouvernement fédéral à la performance de l'école (*The Washington Post*, le 8 novembre 2003). C'est là un élément très pertinent pour la décision du gouvernement australien de lier les 5 milliards de dollars US de financement scolaire à la performance académique des étudiants (*The Sydney Morning Herald*, le 14 novembre 2003).

voire inexistante, en ce qui concerne les contributions spécifiques des ministères à la réalisation des objectifs partagés;

- les résultats des évaluations n'étaient pas toujours discutés dans le rapport annuel.

L'ANAO a conclu de cette étude que l'information sur la performance n'avait pas été présentée et analysée dans les rapports annuels d'une façon qui permettait aux parlementaires et aux autres intervenants de bien comprendre les résultats et de les interpréter. Aussi, il n'est pas surprenant que le vérificateur général ait remarqué⁵ l'insatisfaction des comités parlementaires en ce qui concerne l'information sur la performance fournie par les ministères, à quoi s'ajoutait la difficulté représentée par les changements incessants de définition des concepts. Analyser la performance ministérielle dans le temps et faire des comparaisons d'efficacité entre les ministères étaient devenus de plus en plus difficile.

Ces écueils montrent que le gouvernement n'a pas réussi à atteindre l'un des objectifs de sa réforme, à savoir une plus grande transparence par le biais des évaluations comparatives des coûts unitaires pour tous les ministères et les organismes. L'un des avantages de l'approche systémique et centralisée en matière de mesure de la performance tient au fait qu'elle permet justement de faire de telles comparaisons. Une approche décentralisée, à l'inverse, compromet cette démarche comparative.

L'information sur la performance ne permet pas, à elle seule, de comprendre utilement la performance des programmes et des organismes. Les simples relevés de données sont en général insuffisants. Une information qualitative, par interprétation ou analyse, est nécessaire. Comme exemple de ce propos, on fera référence à des comparaisons de performance publiées tous les ans depuis 1995 entre l'action du palier fédéral et celle des États dans une vaste gamme de services gouvernementaux (écoles, hôpitaux publics, police, logements publics, soutien aux personnes âgées, etc.) (SCRCSSP, 2003). Les enquêtes montrent que, pour les ministères (fédéraux et étatiques), ces données sont utiles pour

l'analyse et la formulation de politiques, pour l'évaluation des besoins en ressources des organismes et pour les exposés faits aux ministres et aux parlements.

Compte tenu des limites de la connaissance retirée de l'information sur la performance, il est prématuré de porter un jugement global sur la nature et la qualité de l'activité d'évaluation en cours dans le gouvernement australien. En complément, des évaluations en profondeur sont nécessaires, particulièrement quand on considère les questions de causalité.

Certains ministères australiens accordent toujours une haute priorité à l'évaluation. D'autres cultivent de bonnes pratiques à cet égard (Mackay, 2004). Toutefois, il semble que le nombre des évaluations a tendance à diminuer, les ministères s'étant affranchis du caractère périodique et systématique des évaluations que préconisaient les réformes de la première génération.

Le ministère des Services à la famille et à la collectivité donne une illustration de bonne pratique en évaluation. Ses affectations budgétaires annuelles (soutien aux personnes handicapées, allocation pour le logement) se chiffrent à quelques 35 milliards de dollars américains. Le Ministère rapporte un large éventail d'information de performance (y compris sur les résultats intermédiaires et les conclusions d'évaluation) au Parlement, en particulier en ce qui concerne la quantité, la qualité et le coût des extrants. (FaCS, 2002). Le Ministère prépare régulièrement un plan de recherche et d'évaluation, dont la dernière version inclut 145 projets. Le budget total pour ce travail s'élève à 20 millions de dollars américains par an, soit l'équivalent de 1,4 % du budget opérationnel du Ministère. Six instituts universitaires sont subventionnés à cet effet pour des recherches axées sur les résultats en terme de comportements, ce qui est une dimension importante des évaluations.

Ainsi, dans un contexte de déréglementation, le ministère des Services à la famille et à la collectivité s'est donc approprié l'évaluation et lui a conféré un caractère prioritaire. Sans financement particulier

⁵ Exposé à un séminaire de la Banque mondiale sur les *Australian Public Sector Financial Management Reforms*, le 25 juin 2003.

pour ce travail, il a cependant choisi de le financer de son propre chef, à même son enveloppe budgétaire.

L'autre question critique est celle de l'utilisation des conclusions des évaluations dans le cycle budgétaire annuel. Le ministère des Finances et de l'Administration n'a pas mené d'enquête à ce sujet et il est donc impossible de tirer des enseignements définitifs. L'effort consacré à l'évaluation par plusieurs ministères produit une grande quantité de conclusions d'évaluation qui peuvent être utilement exploitées dans les soumissions budgétaires des ministères au Cabinet.

Toutefois, Campbell (2001) a démontré que le processus de formulation de politiques s'est sensiblement édulcoré au cours des années récentes d'une part du fait du caractère irrégulier des réunions du Cabinet et de leur impréparation et, d'autre part, parce que le ministère des Finances et de l'Administration n'est plus le levier du Cabinet en ce qui concerne la performance des programmes gouvernementaux. Ces constats sont basés sur un certain nombre d'entrevues avec de hauts fonctionnaires menées à la fin des années 1990. Il en tire la leçon que le processus a été miné à cause de la tendance du gouvernement conservateur à fonctionner de façon moins collégiale que son prédécesseur travailliste. Il fait moins confiance, n'invite plus les hauts fonctionnaires à la prise de décisions et privilégie une technique budgétaire en apparence axée sur les extrants – et souvent même sur les intrants – au détriment de l'attention à prêter aux résultats.

Un haut fonctionnaire interrogé par Campbell a déploré que [traduction libre] «...si le ministère des Finances continue, comme il le fait, à ne plus participer et à ne plus avoir accès au Cabinet, alors les débats ne porteront plus sur les questions de politique et vous perdrez de l'expertise, tant celle des fonctionnaires que celle des ministres.» La véracité de cette prédiction a été confirmée récemment par une étude selon laquelle la portée de la participation du ministère des Finances et de l'Administration au processus budgétaire, la qualité de ses conseils et la fiabilité des preuves sur lesquelles s'appuient ces conseils ont connu une diminution marquée pendant la période de la réforme de

la deuxième génération. Ceci a permis à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) d'affirmer :

« En Australie, la déréglementation des services publics et l'adoption par les organes centraux d'une position d'indépendance s'est traduite par une liberté sur le plan de la gestion; mais on considère actuellement qu'elle a privé les fonctionnaires du ministère des Finances des informations qui leurs sont nécessaires pour conseiller comme il convient leur ministre. » (OCDE, 2002)

Pour un ministère des Finances, qui joue traditionnellement un rôle de premier plan dans le budget et dans les processus de formulation des politiques du gouvernement, cette critique est majeure. Il semble donc que l'approche décentralisée en matière d'évaluation ait contribué à réduire la capacité des ministères centraux à conseiller le gouvernement de façon adéquate.

■ COMPARAISON ENTRE LES RÉFORMES DE LA PREMIÈRE ET DE LA DEUXIÈME GÉNÉRATION

Il est délicat d'émettre un jugement équilibré sur le succès relatif des deux générations de réformes de l'évaluation de la performance et de la gestion en Australie. La première génération a commencé en 1987. Elle a mis l'accent sur la planification, la conduite et l'utilisation des évaluations, en particulier pendant le processus budgétaire. On a constaté qu'elle a acquis une influence importante sur les conseils de politiques et les processus budgétaires dès le milieu des années 1990. Il a été également démontré que les évaluations étaient utilisées de façon intensive par les ministères dans leur gestion courante. Toutefois, la faiblesse de cette première génération tenait au manque d'attention accordé à la collecte, au rapport et à l'utilisation de l'information sur la performance dans les programmes.

Les réformes de la deuxième génération sont en cours depuis huit ans. Elles s'ancrent sur une approche beaucoup plus décentralisée en matière de gestion du secteur public. Avec elles, on vise à améliorer la performance du secteur public en actionnant le levier d'incitatifs offerts aux PDG et à leurs ministères. Toutefois, l'effet de ces incitatifs sur la qualité de la performance n'est pas manifeste. Dans une certaine

mesure, l'information sur la performance demeure insuffisante pour une bonne gestion gouvernementale et ne répond pas aux besoins du Parlement.

Certains ministères persistent à pratiquer l'évaluation à grande échelle à l'appui de leur gestion interne et aux fins de rapports parlementaires, ce qui peut être interprété, en partie, comme un avantage résiduel des réformes de la première génération. Pour autant, on ignore dans quelle mesure les conclusions d'évaluation servent encore aux ministères dans le processus budgétaire annuel. Enfin, la capacité du ministère des Finances et de l'Administration de fournir de bons conseils de politique semble avoir été considérablement restreinte.

L'élément central du système de gestion de la performance du gouvernement actuel tient au « cadre des résultats et des extrants ». La timidité des incitatifs semble être la faille de ce cadre. Les redditions de comptes qui le soutiennent sont instituées pour l'essentiel entre les services et leurs ministres d'une part, et le Parlement d'autre part. La reddition de comptes des ministères sectoriels auprès du ministère des Finances et de l'Administration et des autres ministères centraux est passée au second plan.

La reddition de comptes au Parlement a toujours été un élément fondamental de la gouvernance. Or, de toute évidence, le Parlement continue à examiner de près les budgets, et d'abord par tradition les intrants, c'est-à-dire les affectations de dépenses. Le Parlement n'a pas endossé le nouveau rôle qu'il était censé jouer. Certes l'ANAO rapporte directement au Parlement, mais son témoignage ne saurait remplacer la richesse de l'échange entre les ministères et les parlementaires qu'avait instauré la première génération de réformes.

La première génération de réformes visait à trouver un point d'équilibre entre une approche décentralisée du style « laisser les gestionnaires gérer » et les exigences formelles du gouvernement de rapports sur la performance en appui à la prise de décisions budgétaires et à la reddition de comptes. La deuxième génération de réformes a appliqué une approche décentralisée au système d'évaluation avec, pour conséquence dommageable, que la qualité et la profondeur de l'information accessible sur la per-

formance gouvernementale ont effectivement diminué. Certaines erreurs des années 1980 ont été répétées, à la différence que les ministères ont désormais l'obligation de produire un volume important d'information sur la performance et de la publier. Ainsi, les réformes de la seconde génération n'ont-elles pas détruit l'édifice mis en place.

■ ENSEIGNEMENTS EN VUE DE L'ÉDIFICATION D'UN SYSTÈME DE PERFORMANCE

Dans la présente section, nous souhaitons tirer les leçons de l'expérience australienne présentée dans les sections antérieures et des politiques des autres pays qui se sont efforcés de consolider ou d'établir un système d'évaluation pour l'ensemble du gouvernement (Mayne et Zapico-Goni, 1997; Mackay, 2005; Boyle et Lemaire, 1999).

En vertu de la première génération de réformes, la stratégie d'évaluation australienne était une initiative centralisée du tout puissant ministère des Finances, étroitement liée à son principal domaine d'influence, le processus budgétaire annuel. Le succès de la stratégie peut être raisonnablement imputé au pouvoir de ce ministère. Il existe des avantages et des inconvénients à toute approche centralisée. Elle provoque souvent un faible engagement de la part des ministères sectoriels. Le ministère des Finances s'est efforcé de pallier cet inconvénient à la fois par la persuasion et en donnant du soutien

Les limites du recours aux bonnes pratiques apparaissent avec la deuxième génération de réformes (et les effets initiaux des réformes du style « laisser les gestionnaires gérer » au milieu des années 1980). La combinaison de « carottes », de « bâtons » et de « sermons » semble en fin de compte plus efficace que de faire appel à un seul de ces moyens.

Dans le cas de l'Australie, les « carottes » avaient trait au soutien du ministère des Finances et donc à la promesse d'ententes pour les ministères sectoriels qui démontraient de façon convaincante la nécessité d'un financement direct pour des programmes non performants. Les « bâtons » ressortaient du lien étroit du ministère des Finances avec les ministères et de sa capacité à influencer sur leurs affectations bud-

gétaires. Le ministère des Finances avait aussi la possibilité d'embarrasser les ministères en publiant les classements comparatifs qu'il préparait sur les approches des ministères en matière de planification et de conduite d'évaluation. Les « sermons » se manifestaient enfin à travers les invocations du secrétaire permanent du ministère des Finances et de ses hauts fonctionnaires.

Les ministères des finances n'accueillent pas toujours favorablement des réformes qui accroissent la quantité d'information disponible sur la performance gouvernementale. Avant les réformes, le ministère des Finances de l'Australie participait activement à l'examen détaillé des dépenses des ministères. Cette insistance traditionnelle sur les dépenses recèle un danger car on prêtera moins d'attention aux résultats. Les ministères des finances peuvent même faire obstacle à la réforme. Le fait que le ministère des Finances australien soit chargé de la supervision du système d'évaluation assurait sa « primauté » sur les autres ministères.

Le changement de culture au sein du ministère des Finances a d'ailleurs résulté d'un processus lent, étalé sur un certain nombre d'années, qui s'est accompagné d'une rotation importante du personnel. L'insistance nouvelle du Ministère sur la rentabilité (plutôt que sur la dépense) a eu des répercussions sur la nature et la qualité des conseils que le Ministère donnait au Cabinet, ces conseils s'appuyant de plus en plus sur les conclusions d'évaluation.

L'expérience australienne prouve que la discussion budgétaire annuelle offre la meilleure opportunité de revenir sur la performance du gouvernement. Car se posent alors des questions essentielles : quels sont les critères de qualité d'un conseil sur une politique ? Quelles sont les normes appliquées dans les ministères et par le Cabinet⁶ ? Quels mécanismes consultatifs rejoignent le mieux les besoins d'information du cabinet ? Quelles sont les compétences et les qualifications exigibles des fonctionnaires qui œuvrent comme analystes de politiques ?

Une autre leçon tient à l'importance de confier le leadership des réformes à un organisme désireux de s'en faire le champion et d'investir du temps et de l'énergie pour qu'elles réussissent. En Australie avec la deuxième génération de réformes, mais aussi au Canada, la simple promotion du caractère utilitaire de l'évaluation a échoué. Les interventions de l'ANAO ou du Bureau du Premier ministre ont été en revanche déterminantes.

Comme tous les autres volets d'une réforme gouvernementale, le renforcement des systèmes d'évaluation et d'information sur la performance exige un long délai de mise en œuvre et un suivi permanent. Les bienfaits et les limites d'une réforme apparaissent seulement de façon évidente au bout de plusieurs années et après maintes réorientations.

L'étroitesse de la base sur laquelle elle prend appui représente le péril le plus grave pour une réforme. Si elle dépend du bon vouloir d'une personne ou d'un groupe restreint de personnes et que ces personnes changent d'emploi, le mouvement réformiste risque de péricliter. Il faut donc le plus rapidement possible institutionnaliser la réforme, d'autant qu'on connaît l'effort considérable à consentir avant que l'engagement pour la réforme pénètre les consciences.

Avec les deux générations australiennes de réformes, les exigences formelles et les principes de l'information sur la performance et des évaluations étaient moins prépondérants que leur mode de mise en œuvre. Il est sans aucun doute utile, mais insuffisant, d'avoir une décision du Cabinet (ou dans les pays à tradition napoléonienne, une loi ou un décret) pour habiliter le changement. Il est beaucoup plus important de proposer des incitatifs de nature à produire cette information puis à l'utiliser dans la perspective des objectifs désignés (prise de décisions budgétaires, bonne gestion ou reddition de comptes). En vérifiant qu'il y a une forte demande pour cette information, on est sûr de réussir. D'où la nécessité de bien détecter qui a besoin de quelle information, quand et à quelles fins.

⁶ Les caractéristiques des bons conseils de politique et le rôle que peut jouer l'évaluation pour les appuyer au gouvernement fédéral sont étudiés par Uhr et Mackay (1996).

Il est faux de résumer la mise en œuvre d'une réforme du secteur public à la résolution d'une banale question technique. Les besoins d'information des organismes centraux ou du Parlement peuvent être satisfaits si les ministères sont fortement incités à fournir cette information. Mais l'intégration d'une réforme dans les processus de planification et de gestion d'un ministère, les cas échéant en les bouleversant, implique un changement radical dans la culture du ministère. Un tel virage a été négocié dans le ministère australien des Finances en raison du fort niveau d'engagement de deux secrétaires ministériels successifs. En tout état de cause, il n'existe pas de recette miracle pour aboutir à un changement de culture, que ce soit au sein d'un ministère ou dans l'ensemble de la fonction publique.

L'autre erreur fréquente dans la conception d'un système d'évaluation de la performance consiste à vouloir téléguider l'information, tant qualitative que quantitative. Cette erreur survient si on conçoit un système d'indicateurs de performance trop global ou si on commande un nombre élevé d'évaluations complexes et coûteuses. Un tel gaspillage a été observé dans plusieurs pays.

Un dernier débat impossible à trancher est celui de l'objectivité et de l'indépendance de l'évaluation. Les évaluations externes sont considérées comme objectives, mais elles pâtissent d'une mauvaise connaissance des programmes. En outre, le niveau d'engagement de l'organisme évalué est souvent faible, ce qui peut entraîner une utilisation interne erronée des conclusions d'évaluation. À l'inverse, les autoévaluations sont décriées comme étant égo-centriques et manquant d'objectivité et de rigueur. Dans les ministères australiens, les évaluations sont souvent effectuées par des unités spécialisées du ministère, indépendantes de l'aire hiérarchique responsable de la gestion du programme évalué. Les évaluations importantes sont supervisées par les comités directeurs qui font appel à des représentants d'autres ministères sur lesquels on s'appuie pour attester de l'objectivité et de la rigueur de la démarche et pour veiller à ce que les irritants ne soient pas mis à l'écart de l'évaluation. Cette approche est aussi le gage d'un fort niveau d'engagement et de l'utilisation des conclusions par les intervenants de l'évaluation.

BIBLIOGRAPHIE

- ANAO (Australian National Audit Office) (1991). *Evaluation in Preparation of the Budget*, Efficiency Audit Report N° 13, 1991-92, Canberra: AGPS.
- ANAO (Australian National Audit Office) (1993). *Program Evaluation – Strategies, Practices and Impacts – Industry, Technology and Regional Development Portfolio*, Efficiency Audit Report N° 35, 1992-93, Canberra: AGPS.
- ANAO (Australian National Audit Office) (1997). *Program Evaluation in the Australian Public Service*, Performance Audit Report N° 3, 1997-98, Canberra: AGPS.
- ANAO (Australian National Audit Office) (2003). *Annual Performance Reporting*, Performance Audit Report N° 11, 2003-04, Canberra: AGPS.
- Barrett, P., Auditor-General of Australia (2001). *Evaluation and performance auditing: sharing the common ground. A review of developments*, Address to the Australasian Evaluation Society, Canberra, le 10 octobre.
- Boyle, R. et D. Lemaire (1999). *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, New Brunswick and London, Transaction Publishers.
- Campbell, C. (2001). Juggling Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: recent experience in Australia. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14 (2), pp. 253-282.
- Crossfield, L. et A. Byrne (1994). *Review of the Evaluation Function in DEET*, Canberra: Department of Employment, Education and Training, and Department of Finance.
- DoF (Department of Finance) (1994). *The Use of Evaluation in the 1994-95 Budget*, Finance Discussion Paper, Department of Finance, Canberra.

- DoFA (Department of Finance and Administration) (2000). *The Outcomes & Outputs Framework: Guidance Document*, Canberra: DoFA (Department of Finance and Administration) (2003). *Annual Report 2002-2003*, Canberra: AGPS.
- Edwards, M. (2002). «Public sector governance – future issues for Australia.» *Australian Journal of Public Administration* 61 (2), p. 51-61.
- FaCS (Department of Family and Community Services) (2001). *Research and Evaluation Framework*, Canberra: FaCS.
- FaCS (Department of Family and Community Services) (2002). *Annual Report 2001-02*, Canberra: AGPS.
- Mackay, K. (1998). *The Development of Australia's Evaluation System*. ECD Working Paper N° 4. Washington D.C. : Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale.
- Mackay, K. (2004). *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*. ECD Working Paper no11, Washington D.C., Operations Evaluation Department, The World Bank.
- Mackay, K. (2005). *Institutionalization of monitoring and evaluation systems to improve public sector management*, Article présenté à la conférence inaugurale de l'International Development Evaluation Association, New Delhi.
- Mayne, J. et E. Zapico-Goni (eds.) (1997). *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2002). *Modernisation du secteur public: un nouveau programme*, GOV/PUMA (2002) Paris: OCDE.
- Russell, D. (2003). «Performance management and evaluation: the Australian experience», dans Jay-Hyung Kim (ed.), *Developing a Performance Evaluation System in Korea*, Seoul: Korea Development Institute.
- Schick, A. (2001). *Does Budgeting Have a Future?*, OECD (PUMA/SBO (2001) Paris: OECD.
- Schick, A. (2002). «La budgétisation a-t-elle un avenir?», *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Paris: OCDE, vol. 2, n° 2, p. 7 à 52.
- Schick, A. (2003). *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not*, OCDE (GOV/PUMA/SBO (2003) Paris: OCDE.
- Schick, A. (2004). «L'État performant: réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits», *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Paris: OCDE, vol. 3, n° 2, p. 79 à 119.
- SCRCSSP (Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision) (2003). *Report on Government Services 2003*, Canberra: AusInfo.
- The Sydney Morning Herald*. Le 14 novembre 2003. *Threat to Schools: Perform or Be Shut Down*.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2000). *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes: Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa: Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Uhr, J. et K. Mackay (eds.) (1996). *Evaluating Policy Advice: Learning from Commonwealth Experience*, Canberra: Federalism Research Centre of the Australian National University and DoF.
- The Washington Post*. Le 8 novembre 2003. *Education «Miracle» Has a Math Problem*.