

## TABLE DES MATIÈRES

# Évaluation

- 2 Évaluation et modernisation administrative en Allemagne, en France et au Québec  
*par Anne Racine*
- 7 Trois modèles de cohabitation du contrôle et de l'évaluation dans les administrations publiques  
*par Marie-Josée Charbonneau*
- 11 Systèmes et acteurs de l'évaluation des politiques et des programmes au Québec, en France et en Allemagne  
*par Constance Herrera*
- 17 Avantages et handicaps pour la pratique de l'évaluation de programme au Québec, en France et en Allemagne  
*par Geneviève Poulin*

**D**u 5 au 10 mai 2002, quatre étudiantes à la maîtrise en administration publique de l'ENAP ont participé à un séminaire multinational portant sur l'analyse comparée des dispositifs institutionnels d'évaluation de l'action de l'administration publique.

Le séminaire a eu lieu à Oberwesel en Allemagne. Il réunissait des étudiants français de l'Institut Régional d'Administration (IRA) de Lille et des élèves allemands de la *Fachhochschule des bundes für öffentliche verwaltung* (FUBUND) de Brühl (Bonn).

L'évaluation des politiques et programmes représente une dimension essentielle des réformes de l'État à l'aube du troisième millénaire. Au Québec, la Loi sur l'administration publique (mai 2000) et plus récemment le Guide de l'évaluation à l'intention des gestionnaires du Secrétariat du Conseil du trésor (juin 2002) soulignent ce fait aux ministères et organismes québécois. Ces documents situent l'effort d'évaluation dans le cadre plus général du contrôle et de l'imputabilité. Cette reconnaissance à la fois législative et administrative de l'évaluation de programmes est la résultante d'une évolution, certains diraient d'un long combat, amorcée il y a près de 30 ans au Québec.

L'intérêt de ce *Coup d'œil* réside du fait qu'il propose, événement trop rare, une analyse comparative de l'évolution et de la situation actuelle de l'évaluation des politiques et programmes au Québec avec celles de la France et de l'Allemagne, deux États aux parcours très différents en ce domaine. Après avoir décrit pour ces trois États le contexte plus large des modernisations en cours et situé l'évaluation dans la panoplie des activités de contrôle, il aborde les arrangements institutionnels et les principaux acteurs de l'évaluation. Enfin, il présente les opportunités et les écueils de la pratique de l'évaluation. Les quatre synthèses présentées ici donnent un excellent aperçu de la situation de l'évaluation de politiques dans trois contextes étatiques passablement distincts.

**Jean Turgeon**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

# Évaluation et modernisation administrative en Allemagne, en France et au Québec

Par **Anne Racine**

Conseillère en relations intergouvernementales et autochtones au ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec et étudiante à la maîtrise en administration publique à l'École nationale d'administration publique du Québec  
anne.racine@msss.gouv.qc.ca

*L'évaluation des politiques et des programmes publics s'est grandement développée dans le sillage des importants trains de mesures de modernisation que la quasi-totalité des pays occidentaux a imposée à leur administration publique. Incontournable dans tous processus de responsabilisation, passage obligé d'une reddition de comptes ou d'une décentralisation bien conduites, elle est en effet en même temps source de modernisation et produit de celle-ci.*

**A**u cours des vingt dernières années, une forte remise en question de l'État et de la légitimité de son action a entraîné la presque totalité des pays occidentaux dans une vague de réformes inspirées plus ou moins par des grands principes que l'on a coutume d'appeler aujourd'hui *New Public Management* (nouvelle gestion publique). Il s'agissait de moderniser les administrations publiques et d'améliorer leur image aux yeux des populations. L'évaluation de programmes et de politiques constitue un aspect fondamental de ces réformes entreprises dans la plupart des pays de l'OCDE. Elle représente en effet à la fois un objectif des efforts de modernisation et une conséquence de ceux-ci. Nous verrons ici comment les réformes menées par trois administrations, celles de la France, de l'Allemagne et du Québec, ont, tout en empruntant des trajectoires différentes, favorisé le développement de l'évaluation des politiques publiques.

## En France

Face au courant dominant de la nouvelle gestion publique, la France a développé sa propre rhétorique des réformes, sur les thèmes de la modernisation et de la décentralisation<sup>1</sup>. Les objectifs de modernisation et d'accroissement de l'efficacité de l'action de l'État sont à l'agenda depuis le milieu des années

1980. Les réformes ont certes vu le jour dans un contexte de réduction des déficits, mais pour autant, il était socialement impensable de procéder à des réductions de personnel ni de bloquer les politiques sociales, priorité de plusieurs gouvernements successifs. C'est donc sur l'administration que s'est exercée la pression pour rationaliser l'utilisation des deniers publics. Nous nous attacherons à tenter de comprendre comment, dans cet environnement typiquement français, les réformes entreprises ont néanmoins contribué à un réel développement de l'évaluation, même si la France accuse un certain retard en la matière, notamment en comparaison des pays anglo-saxons. Deux thèmes récurrents des réformes françaises sont liés de près au développement de l'évaluation. Nous les décrivons d'abord brièvement, pour ensuite cerner la nature de l'influence de ces thématiques sur l'évaluation.

- ▶ Responsabilisation, imputabilité et contractualisation

La contractualisation est sans doute la méthode, inspirée du secteur privé, qui a exercé le plus d'attrait dans l'hexagone. Elle a pour point de départ la création, en janvier 1990<sup>2</sup>, des centres de responsabilité qui constituaient un moyen d'atteindre les cibles identifiées par la circulaire sur le *Renouveau du service public* du Premier ministre Michel Rocard (1989).

Le texte fondateur de 1990 précisait que la création de centres de responsabilité serait subordonnée à l'existence ou au lancement d'un projet de service. Leur mise en chantier ferait l'objet d'un contrat de trois ans entre un ministère et un établissement ou un service, indiquant des objectifs et les moyens alloués pour les atteindre. Une convention viendrait ensuite préciser les assouplissements de gestion consentis par le ministère et les conditions de suivi des activités du centre.

En échange de ces assouplissements (par exemple l'octroi d'une dotation globale de fonctionnement et la permission accordée au centre d'utiliser librement les économies réalisées), le centre de responsabilité s'engageait à mettre en œuvre un projet de service, à se fixer des objectifs (qui devaient obligatoirement inclure l'amélioration de la qualité du service et plusieurs aspects de la gestion du personnel) et à maîtriser ses coûts (grâce à un budget annualisé et à une programmation pour la durée du contrat). Il devait enfin évaluer conjointement avec le ministère de tutelle les résultats obtenus au regard des objectifs, à l'issue de chaque exercice ainsi qu'au terme du contrat, afin de déterminer s'il y avait intérêt à poursuivre, consolider ou au contraire arrêter l'expérience.

Cette procédure a inspiré la signature en 1995-1997 de contrats

de service entre les administrations centrales de l'État et leurs services déconcentrés. Quant aux ministères eux-mêmes, une circulaire du Premier ministre Lionel Jospin a lancé en février 2000<sup>3</sup> l'expérimentation de rapports d'activité ministériels comme outil de compte rendu et de communication avec les citoyens. Cette pratique a été généralisée par le Comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) en avril 2001. De plus, en vertu de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, des projets annuels de performance seront joints aux projets de lois de finances.

Cette brève description des progrès accomplis en France eu égard à la contractualisation prouve bien à quel point l'évaluation est la contrepartie naturelle de la délégation des compétences<sup>4</sup>. Elle permet, d'une part, au ministère de tutelle de s'informer sur les activités réalisées dans les centres de responsabilité ou dans les organismes déconcentrés et, d'autre part, au public, de connaître les résultats des ministères. Les dispositifs de contractualisation décrits ci-dessus comprennent tous en effet des mesures autorisant un suivi des résultats obtenus.

L'implantation de l'évaluation s'est heurtée toutefois à de nombreux obstacles<sup>5</sup> et la notion d'imputabilité versus l'atteinte des objectifs demeure marginale. S'agissant des centres de responsabilité, la commission Serieyx (1994)<sup>6</sup> identifiait d'ailleurs la timidité de l'évaluation (objectifs et utilisation des indicateurs) comme l'une des principales causes des difficultés rencontrées. Quant aux ministères, il est beaucoup trop tôt pour conclure à l'échec ou à la réussite de leurs rapports annuels de performance.

#### ► Qualité des services aux citoyens

En France, le développement de l'évaluation a également été encouragé par une forte volonté de se préoccuper de la qualité des services rendus aux citoyens, thème central sous les gouvernements d'Édouard

Balladur et d'Alain Juppé (1993-1997). On cherchait ainsi à lutter contre les insatisfactions habituelles des usagers et à élever la qualité des services pour répondre à une citoyenneté qui, comme ailleurs, se montrait de plus en plus exigeante.

Ainsi, dès 1992, la Charte des services publics tentait de remédier à la perte de confiance envers le système. Elle définissait des standards de qualité pour les procédures administratives. En 1996, un réseau interministériel pour l'amélioration des services aux citoyens est créé et des outils d'évaluation de la qualité généralisés. Finalement, en avril 2000, un projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>7</sup> est adopté. Il comprend une série de mesures concrètes visant l'amélioration de la qualité des services (délais, motivation des décisions, levée de l'anonymat des agents, accès aux documents, etc.).

À la suite de ce projet de loi, le CIRE a demandé à chaque ministère de préparer une déclaration politique de qualité pour la fin de l'année 2000. Ces documents, tout en mettant l'accent sur l'écoute des usagers et l'amélioration des processus, soulignent explicitement, dans la moitié des cas, la nécessité de mesurer et d'évaluer la qualité<sup>8</sup>. S'il est, encore une fois, trop tôt pour déterminer précisément l'impact de ces initiatives sur le développement réel de l'évaluation en France, il n'en demeure pas moins que l'amélioration de la qualité des services rendus nécessite, à tout le moins, que l'on évalue la satisfaction des usagers à l'égard de ces services, ce qui aura par conséquent pour effet d'encourager le développement de ce type d'évaluation.

La modernisation administrative française a été retardée dans son évolution en raison, notamment, du fait que les modes de pensée et les outils de la nouvelle gestion publique étaient très éloignés des façons d'agir traditionnelles<sup>9</sup>. Ce retard « montre

qu'on ne peut rapidement acculturer une pratique née sous d'autres cieux sans de solides adaptations »<sup>10</sup>. On note cependant une continuité dans les réformes entreprises par les gouvernements qui se sont succédés, en particulier en ce qui concerne la responsabilisation, la contractualisation et le rapprochement avec les citoyens. Le poids du particularisme français rend les avancées plus fastidieuses et, comme l'a si bien formulé Petiteville<sup>11</sup> : « Les réformes peuvent bien prétendre réformer l'administration française, l'administration française ne se privera pas de réformer les réformes! ».

## Au Québec

La trajectoire empruntée par le Québec pour moderniser son administration présente certaines similitudes avec celle de la France qui ont trait surtout à l'absence de remise en question des activités et des finalités de l'État et à l'accent mis sur les moyens de fonctionnement de l'administration<sup>12</sup>. Le Québec a lui aussi pris un certain retard par rapport à ses voisins anglo-saxons, les préoccupations constitutionnelles du début des années 1990 l'ayant emporté sur le discours prônant la nécessité de mettre en place un État catalyseur, accompagnateur ou animateur<sup>13</sup>. Une succession d'initiatives ont néanmoins été suivies d'effet au cours de cette période (Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes en 1993, création des premières unités autonomes de services en 1995).

Mais c'est au cours des cinq dernières années que le Québec, après avoir surmonté les aléas du rééquilibrage budgétaire, a réellement décidé de s'attaquer aux problèmes organisationnels de son administration. La réforme entreprise est tridimensionnelle<sup>14</sup> : renouvellement de l'effectif, utilisation accrue des technologies de communication et nouveau cadre de gestion. En juin 2000, l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*<sup>15</sup> vise

expressément l'amélioration de la qualité des services aux citoyens, le développement d'une gestion axée sur les résultats et le renforcement de la transparence et de l'imputabilité.

La nouvelle loi installe une série d'outils et de mécanismes pour atteindre ces objectifs. Ils concourent tous, plus au moins fortement, au développement de l'évaluation. Ainsi la Déclaration de services aux citoyens doit permettre à ceux-ci d'apprécier la performance de l'organisation de façon globale. Mais ce sont avant tout les trois instruments de la planification stratégique, du plan annuel de gestion des dépenses et du rapport annuel de gestion qui favoriseront le développement de l'évaluation des activités du secteur public. La planification stratégique définit en effet, au-delà de la mission de l'organisation et de son contexte, des orientations stratégiques et des indicateurs de performance qui seront utilisés par le ministère ou l'organisme. Le plan annuel de gestion des dépenses présente, lui, les choix effectués dans la procédure d'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs de la planification stratégique. C'est enfin le rapport de gestion qui détaille les résultats obtenus en regard du plan stratégique et du plan annuel de gestion des dépenses.

On notera que les organismes relevant des différents ministères québécois sont eux également soumis à ces mécanismes par le biais de conventions de performance et d'imputabilité. Celles-ci déterminent des orientations stratégiques et des indicateurs de résultats qui feront référence dans le cadre d'un rapport de gestion.

C'est ainsi qu'à l'instar des pays d'Europe occidentale, le Québec a appliqué les principes de la nouvelle gestion publique en tenant compte de sa propre culture politique et de ses arrangements institutionnels<sup>16</sup>. Contrairement au Canada cependant, le recours à

l'évaluation n'est pas encore systématisé, le Québec ayant « opté pour une démarche plus réservée et [ayant] décidé d'expérimenter au préalable cette nouvelle conception de la gestion publique » fondée sur la responsabilisation, en vue de favoriser la performance et la reddition de comptes sur l'atteinte des résultats<sup>17</sup>. Il ne fait toutefois aucun doute que le développement de l'évaluation, nécessaire pour rendre compte de la performance organisationnelle dans un contexte d'imputabilité, sera encouragé par le nouveau cadre de gestion au sein d'une administration québécoise déjà plus avancée à ce chapitre que bien des administrations en dehors du monde anglo-saxon.

## En Allemagne

Le contexte allemand est très différent des contextes français et québécois, en ce sens que les grands agendas de réformes ont été plutôt rares et qu'ils ont généralement conduit à des échecs<sup>18</sup>, aucun n'ayant réussi à changer durablement la structure et les procédures de la fonction publique allemande. Cela s'explique en partie par le fait que les organisations allemandes accueillent avec méfiance les nouveaux systèmes de management, leur préférant les règles traditionnelles et la gestion par objectifs<sup>19</sup>. À cette réserve coutumière, il faut ajouter une vision, largement partagée dans les années 1980, à l'effet que l'administration allemande était, selon des standards internationaux, performante<sup>20</sup>. Forte de ces certitudes, l'Allemagne n'a rejoint la vague de réformes administratives que dans les années 1990.

Les gouvernements locaux (municipalités et comtés) ont donc fait office de précurseurs en matière de réforme des administrations, le mouvement se diffusant dans le sens ascendant au sein des différents ordres de gouvernement. En effet, en Allemagne, les municipalités (*Gemeiden*) et, à un degré moindre, les comtés (*Kreise*) ont le pouvoir, selon la constitution de 1949, de

se saisir de toute question relative à la communauté locale en vertu de leurs responsabilités qui comprennent entre autres la prestation (et le financement) de l'assistance sociale ainsi que la gestion et la planification du territoire et des infrastructures. Ils ont également le droit de décider seuls de leur organisation interne. Par voie de conséquence, la modernisation des administrations locales a traditionnellement été perçue comme un ancrage essentiel de l'autonomie locale, exclusive de l'influence du gouvernement fédéral et des *Länder*<sup>21</sup>.

Les municipalités, comtés et autorités locales ont supporté une agence de consultation qui, depuis 1949, fait la promotion d'un système moderne de gouvernement local : la *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* - KGSt ou Agence gouvernementale pour la simplification des procédures administratives. Le modèle proposé par l'agence, le *Neues Steuerungsmodell* (nouveau modèle de gouvernance) a appuyé, particulièrement dans les années 1990, la transformation du gouvernement local en une véritable entreprise de services (*Dienstleistungsunternehmen*). Pour ce faire, il fallait combattre les rigidités hiérarchiques, décentraliser les responsabilités à l'interne, réduire le légalisme traditionnel, mettre en place des mécanismes d'évaluation du rapport coût-efficacité, transformer les tâches en « produits » et mettre l'accent sur les buts (*outputs*) à atteindre et sur les ressources (*inputs*).

Des mesures furent donc mises en œuvre par les gouvernements locaux et quelques *Länder* : budget orienté vers les résultats, calcul des coûts des produits administratifs, tenue de livre commerciale, définition d'indicateurs pour les standards de qualité, ouverture à la « compétition », etc. Ces initiatives ont, malgré des problèmes d'implantation, profondément changé les administrations locales allemandes. Elles ont eu pour effet, pour ce qui nous préoccupe, de consolider les



acquis réalisés par les administrations locales en matière d'évaluation de la qualité des « produits » (programmes, services, etc.).

L'influence du *Neues Steuerungsmo-del* s'est sans aucun doute faite sentir au sein du gouvernement fédéral, mais les changements y surviennent plus lentement et de manière incrémentale. Soulignons en terminant qu'en matière d'évaluation proprement dite, l'Allemagne possédait une longueur d'avance puisque, dès les années 1970, elle désignait l'évaluation comme un standard dans l'élaboration de politiques<sup>22</sup>. Cette avance est restée théorique, car elle concernait le dessein d'un cadre

administratif, l'Allemagne accusant par la suite un retard certain dans l'application de l'évaluation.

Les réformes amorcées dans les années 1990 en France, au Québec et en Allemagne rejoignent toutes, de près ou de loin, les idéaux véhiculés par la nouvelle gestion publique. Les priorités affichées et les résultats obtenus sont toutefois fort différents, puisque ces grands principes ont été adaptés aux spécificités culturelles des administrations nationales. Quoi qu'il en soit, les grands thèmes de la contractualisation, de l'imputabilité, de la gestion axée sur les résultats, de l'évaluation du rapport coût-bénéfice et de la qualité des services

et des « produits » ont tous contribué au développement, plus ou moins avancé selon les pays, de l'évaluation comme pratique courante au sein de l'administration publique. En effet, comme le mentionne Tenzer<sup>23</sup> : « Que l'évaluation constitue l'un des éléments indispensables de la modernisation de l'administration n'est plus à démontrer. Dans cette perspective, l'évaluation contribue non seulement à produire de la connaissance et de l'information, mais aussi à susciter du débat et du jugement de tous ceux qui, aux différents niveaux hiérarchiques, sont amenés à produire de l'action publique ». ■

#### Notes

<sup>1</sup> Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. *Public Management Reform : a Comparative Analysis*, New York : Oxford University Press, 2000, 314 p.

<sup>2</sup> *Circulaire du 25 janvier 1990 relative au renouveau du service public : centres de responsabilité*, Michel Rocard, J.O. n° 27 (1<sup>er</sup> février 1990), NOR : PRMX9010040C.

<sup>3</sup> *Circulaire du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes rendus de gestion budgétaire ministériels*, Lionel Jospin, J.O. n° 46, 24 février 2000, NOR : PRMX003983C.

<sup>4</sup> Fabre-Guillemant, Raphaële. *Les réformes administratives en France et en Grande-Bretagne : centres de responsabilité et agences d'exécution*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1998, p. 197.

<sup>5</sup> Rouban, Luc. « The Administrative Modernization Policy in France », in Kickert, Walter J.M., *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar Cheltenham (RU), 1998, p. 154.

<sup>6</sup> Cité dans Petiteville, Franck. « L'administration française en « modernisation » à travers quatre chantiers de réforme » in Corte-Real, Isabel et al, *Les administrations en mouvement : les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France*, Maastricht : Institut européen d'administration publique, 1999.

<sup>7</sup> *Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, 2000-321, 12 avril 2000, NOR : FPPX9800029L.

<sup>8</sup> Direction générale de l'administration et de la fonction publique- Délégation

interministérielle à la réforme de l'État. *La Fonction publique et la réforme de l'État : rapport annuel*, mars 2000- mars 2001, Paris, La Documentation française, disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/014000697.shtml>

<sup>9</sup> Petiteville, Franck, *op. cit.*, p. 136.

<sup>10</sup> Tenzer, Nicolas. « L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique », *Revue française des affaires sociales*, vol. 54, n° 1, janvier/mars 2000, p. 36.

<sup>11</sup> Petiteville, Franck, *op. cit.*, p. 138.

<sup>12</sup> Bernier, Luc. « Le modèle québécois à l'heure de la modernisation », *Sources ENAP*, vol. 15, n° 1, janvier/février 2000, p. 3.

<sup>13</sup> Côté, Louis. « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, vol. 8, n° 1, avril 2002, École nationale d'administration publique, Observatoire de l'administration publique, p. 10.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>15</sup> L.R.Q., chap. A-6.01.

<sup>16</sup> Côté, Louis, *loc. cit.*, p. 12.

<sup>17</sup> Marceau, Richard. « Évolution des réformes des politiques publiques nord américaines et l'évaluation : un interview avec Richard Marceau », *Points thématiques*, Société française d'évaluation, disponible en ligne : [http://www.sfe.asso.fr/archives/bulletin-2001-12-03\\_pge-02.asp?som=2](http://www.sfe.asso.fr/archives/bulletin-2001-12-03_pge-02.asp?som=2)

<sup>18</sup> Jann, Werner. « Public Management in

Germany : A Revolution without a Theory? », in Kickert, Walter J.M., *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar Cheltenham (RU), 1998, p. 81.

<sup>19</sup> Löffler, Elke. *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective : implementation strategies in Germany, Great Britain and the United States*, Spreyer (All.) : Druck & Verlag, coll. « Spreyerer forschungsberichte », 1997, p. 95.

<sup>20</sup> Wollman, Hellmut. « Local Government Modernization in Germany : Between Incrementalism and Reform Waves », *Public Administration*, vol. 78, n° 4, 2000, p. 924.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 918.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 920.

<sup>23</sup> Tenzer, Nicolas, *loc. cit.*, p. 42.

#### ► Autres sources

Ambroise, Pascale. « Evaluation in France », *European Evaluation Society Newsletter*, n° 1, 1998, disponible en ligne :

<http://www.europeanevaluation.org>

Arpin, Roland. « Moderniser l'administration publique : les contraintes de la vertu », *Administration publique du Canada*, vol. 43, n° 3, automne 2000, p. 342-359.

Chevallier, Jacques. « La réforme de l'État et la conception française du service public », in Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Réformer les administrations : le dilemme entre unité et diversité*, Paris : La Documentation française, 1998, p. 27-50.

- Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, Alain Juppé, J.O. n° 174, p. 11217, 28 juillet 1995, NOR : PRMX9500950C.
- Circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, Lionel Jospin, J.O. n° 131, p. 8703, 9 juin 1998, NOR : PRMX9803015C.
- Clark, David. «The Modernization of the French Civil Service : Crisis, change and continuity», *Public Administration*, vol. 76, printemps 1998, p. 97-115.
- Conseil national de l'évaluation. *L'évaluation au service de l'avenir : Rapport annuel 1999*.
- Délégation interministérielle à la réforme de l'État. « Synthèse des bilans annuels des programmes pluriannuels de modernisation des ministères », extrait, 30 janvier 2001, disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/02000052/ext.htm>
- Derlin, Hans-Ulrich, « Actor Constellation, Opportunity, Structure and Concept Feasibility in German and British Public Sector Reforms », in Wollman, Helmut et Eckhard Schröter (éd), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany : Key Traditions and Trends of Modernisation*, Brookfield (Vermont) : Ashgate, 2000, p. 150-170.
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Le cadre de la réforme*, [document en ligne] : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>
- Guyomarch, Alain. «Public Service, Public Management and the Modernization of the French Public Administration», *Public Administration*, vol. 77, n° 1, 1999, p. 171-193.
- Paquin, Michel. « La modernisation du cadre de gestion gouvernementale », *Sources ENAP*, vol. 15, n° 4, septembre/octobre 2000, p. 5-6.
- Rouban, Luc. « Quelle réforme pour l'État en France? », *Futuribles*, n° 263, avril 2001, p. 5-22.
- Wollmann, Hellmut. «Evaluation in Germany : Between Early Start, Continuous Performance, and Retarded Professionalization», *European Evaluation Society Newsletter*, no 3, 1997, disponible en ligne : <http://www.europeanevaluation.org>

# À paraître en janvier

## Vigie

Bulletin d'information de L'Observatoire de l'administration publique  
Sur les réformes, les tendances et les ouvrages dans le domaine de la gouvernance publique

## Télescope

Revue d'analyse comparative de L'Observatoire de l'administration publique

Portant sur :

« La régionalisation dans les systèmes de santé français et québécois »

Au sommaire :

Les enjeux de la régionalisation dans le domaine sanitaire

France Québec, des systèmes de santé en question

Le rôle des régies régionales au Québec et des Agences régionales d'hospitalisation en France

Les territoires et la régulation sanitaire

La dynamique région établissement

# Trois modèles de cohabitation du contrôle et de l'évaluation dans les administrations publiques

Par **Marie-Josée Charbonneau**

Agente de pupitre politique au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada.  
Titulaire de la maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec  
marie-josée.charbonneau@dfait-macchi.gc.ca

*Contrôle ou évaluation, la question fait débat. À la rigueur toute scientifique du contrôle adossé à des normes juridiques scrupuleusement respectueuses de l'intérêt général et au premier chef des finances publiques, on oppose parfois l'évaluation, solution récente contre l'inefficacité ou l'incongruité présumées de certaines politiques. Les trois exemples décrits dans cet article balaient toute idée d'opposition entre contrôle et évaluation. Il faut plutôt parler de complémentarité.*

Le contrôle et l'évaluation peuvent sembler a priori antinomiques. Au contrôle, solidement ancré dans la culture de la majorité des administrations publiques, on associe souvent l'objectivité et la rigueur. L'évaluation apparaît, elle, plus floue et subjective et connaît une popularité inégale d'un pays à l'autre. Pourtant, elle compte de plus en plus d'adeptes, notamment au sein des administrations publiques québécoise, française et allemande qui font l'objet de cette étude<sup>1</sup>. On ne peut nier que l'insistance anglo-saxonne à propos de l'évaluation a influé sur la conduite adoptée par l'administration publique québécoise. À l'inverse, les hésitations des fonctionnaires et des élus français face à l'évaluation ont longtemps freiné la mise en œuvre d'un processus formel. Quant à l'exercice de l'évaluation en Allemagne, il acquiert graduellement ses lettres de noblesse. Nous dresserons dans un premier temps une typologie des principales formes de contrôle en vigueur dans les administrations publiques québécoise, française et allemande pour voir par la suite comment elles cohabitent au sein de différentes institutions avec les nouvelles pratiques de l'évaluation.

## Du contrôle...

Les administrations publiques québécoise, française et allemandes partagent une longue tradition de

contrôle, activité qu'on peut définir comme « une opération de vérification qui atteste la conformité d'une situation à une norme préexistante »<sup>2</sup>. On parle d'abord de contrôle interne lorsqu'une administration exerce un contrôle sur elle-même. À ce chapitre, on remarque que les trois administrations publiques étudiées ont en commun le contrôle hiérarchique, c'est-à-dire « celui qu'exerce un supérieur sur la personne et sur les actes des agents de son service ou celui qu'exerce un organe supérieur sur un organe inférieur à l'intérieur d'une administration »<sup>3</sup>. Au Québec, ce type de contrôle s'articule de façon à ce que chaque ministre puisse répondre devant l'Assemblée nationale des actions ou des programmes dont il est responsable en vertu du principe de responsabilité ministérielle<sup>4</sup>.

Notons au passage une particularité intéressante du système allemand qui donne à un fonctionnaire la possibilité de se prévaloir du « devoir de désobéissance » afin de dénoncer un supérieur qui violerait la loi.

Dans le domaine financier, les administrations publiques québécoise et française ont mis au point un mécanisme de contrôle décentralisé. Au Québec, un vérificateur interne est en poste dans tous les ministères ou organismes publics, alors qu'au sein des ministères français, des

contrôleurs financiers surveillent la légalité des dépenses.

Des formes de contrôle interne plus centralisées ou orientées vers la surveillance d'une catégorie précise d'actes administratifs existent également dans les trois pays. Au Québec, le Conseil du trésor exerce les prérogatives du gouvernement en matière de dépenses et le Contrôleur des finances s'assure que celles-ci n'excèdent pas les engagements financiers imputables sur les crédits<sup>5</sup>. Le rôle de la Cour fédérale allemande s'apparente à celui du Contrôleur des finances québécois. Les Corps d'Inspection<sup>6</sup> caractérisent l'administration française. Ils effectuent, parfois à l'improviste, des contrôles juridiques, financiers et techniques sur les services des ministères et les établissements publics sous tutelle. Les sanctions ou recommandations contenues dans leur rapport ne sont pas automatiquement exécutoires mais dans la réalité, elles sont toujours suivies d'effets.

S'agissant maintenant du pouvoir de contrôler de l'extérieur l'administration, il est principalement détenu par les élus et les diverses institutions qui gravitent autour d'elle. En premier lieu, les députés des assemblées législatives québécoise, française et allemande, et plus particulièrement ceux des partis d'opposition, posent

un regard critique sur le gouvernement et l'appareil public. Ils peuvent questionner le gouvernement, oralement ou par écrit, sur ses décisions et sur les actes de son administration. Ils ont, en théorie, l'opportunité de sanctionner ou de rejeter les lois et règlements la plupart du temps initiés et préparés par le gouvernement et son appendice administratif.

En France, au Québec et en Allemagne, les commissions parlementaires permanentes déploient une grande vigilance à l'égard de l'administration publique. Outre leur fonction de contrôle législatif, les commissions parlementaires québécoises étudient et adoptent les crédits budgétaires et vérifient les engagements financiers du gouvernement. Les commissions parlementaires françaises votent les lois de finances<sup>7</sup> annuelles après avoir débattu des orientations budgétaires gouvernementales<sup>8</sup>. En France et en Allemagne, la chambre haute participe également au contrôle législatif et financier. À la différence du Sénat français, la juridiction du Bundesrat allemand ne s'applique cependant qu'aux législations qui affectent directement les États fédérés (*Landers*). Il n'existe plus de chambre haute au Québec depuis 1968.

Hormis celui des représentants du peuple, d'autres institutions s'acquittent de tâches de contrôle externe. Nous ne présenterons ici que les principales et les plus pertinentes pour notre analyse. Au Québec, la plus importante de ces instances est sans aucun doute le Vérificateur général, qui relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Il a pour mandat de faciliter le contrôle parlementaire sur l'usage des fonds et biens publics par le biais de la vérification<sup>9</sup>. Ses activités de contrôle sur l'action du gouvernement et de son administration passent donc par la vérification de conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives ainsi que la vérification financière qui inclut

l'examen des revenus, des dépenses, des éléments de passif et d'actif et la comptabilisation des opérations.

En France, la Cour des comptes, assistée des Chambres régionales des comptes, adopte une attitude semblable à celle du Vérificateur général québécois. Elle a pour fonction d'assister le Parlement, mais aussi et surtout le gouvernement, en contrôlant l'exécution des lois de finances et en s'assurant du bon emploi des fonds publics<sup>10</sup>. Le Conseil d'État français, plus haute juridiction administrative du pays, peut également recevoir du Premier ministre un mandat relevant du contrôle.

Le Protecteur du Citoyen du Québec et le Médiateur de la République française sont tous deux chargés d'enquêter sur les actes de l'administration publique ayant pu se révéler préjudiciables envers un individu ou une catégorie d'administrés<sup>11</sup>. Enfin, les médias et les tribunaux administratifs non judiciaires, comme, au Québec, le Comité de déontologie policière ou la Régie du logement, contribuent à leur manière à contrôler les administrations.

### ...Et de l'évaluation

L'utilité du contrôle ne saurait en aucune façon être remise en cause. Pourtant, en parallèle, l'évaluation semble susciter de plus en plus d'adhésions, y compris dans les institutions traditionnellement mandatées pour contrôler l'administration publique. Pourquoi cet intérêt? Au cours de la dernière décennie, la réduction des déficits publics (faire mieux avec moins) a conduit les responsables québécois, français et allemands à s'interroger sur l'efficacité du seul contrôle de régularité des actes posés. Ainsi a-t-on commencé à regarder d'autres aspects de la prestation des biens et des services publics, comme la qualité, la pertinence ou encore l'efficacité.

Au plan de l'évaluation interne, c'est-à-dire au sein même des administrations publiques, on constate un accroissement des activités d'évaluation des politiques ou des programmes gouvernementaux dans les trois pays observés. On définit l'évaluation de programme comme « une démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'informations qui vise à porter un jugement sur un programme, une politique, une activité ou un projet pour aider à la prise de décision. Elle permet d'apprécier à la fois la pertinence du programme, l'efficacité avec laquelle ses objectifs sont poursuivis, l'efficacité des moyens mis en place ou sa rentabilité, ainsi que son impact »<sup>12</sup>.

Au Québec, l'adoption, en juin 2000, de la nouvelle *Loi sur l'administration publique*<sup>13</sup> a confirmé la tendance vers une plus grande « instrumentalisation » de l'évaluation. La loi oblige pratiquement tous les ministères et organismes québécois à rendre public une déclaration de services aux citoyens, à établir un plan stratégique pluriannuel et à produire un rapport annuel de gestion dont les résultats sont présentés à l'Assemblée nationale. En privilégiant une approche client centrée sur les attentes des citoyens, l'assouplissement des règles administratives, la reddition de comptes, l'utilisation optimale des ressources et la qualité des services, le texte législatif invite instamment les ministères et organismes publics à structurer et à pérenniser l'évaluation de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs activités. On remarque donc que le discours prônant l'activité évaluative prend de plus en plus d'ampleur au sein de la sphère publique québécoise, et ce, bien qu'il n'existe pas encore d'outils et de procédures d'évaluation normalisés.

Si la législation québécoise se démarque par la volonté de favoriser les approches d'imputabilité et de gestion par résultats, pavant ainsi la voie à l'évaluation, la France a



choisi de formaliser un processus évaluatif explicite et détaillé. Le décret du 18 novembre 1998<sup>14</sup> crée un Conseil national d'évaluation<sup>15</sup> objectif et indépendant qui élabore un programme annuel d'évaluation menant éventuellement à la publication de rapports de projet. Par ailleurs, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances vient réformer la législation en vigueur depuis 1959. Elle introduit une logique de résultats, plutôt que de moyens, et donne aux gestionnaires une marge de manœuvre accrue qui sous-entend l'évaluation rétrospective de leur gestion financière.

En Allemagne, malgré la mise en place d'un cadre d'avant-garde dès la fin des années 1960 et au début des années 1970, l'évaluation s'implante plus lentement dans les pratiques administratives. Néanmoins, en 1999, le document « État moderne – Administration moderne » du gouvernement fédéral allemand suggère une intensification de l'activité évaluative en édictant, entre autres, la nécessité pour la fonction publique de se rapprocher des citoyens et d'accroître son efficacité.

Des institutions exerçant un contrôle externe sur l'administration publique orientent, elles aussi, leurs enquêtes vers des formes d'évaluation externe. Au Québec, on ne parle certes pas d'évaluation parlementaire à proprement parler. Il faut pourtant admettre que nombres d'investigations menées par les onze commissions parlementaires permanentes relèvent plus du domaine de l'évaluation que du contrôle. Si un projet de loi doit strictement correspondre aux normes législatives en vigueur, il n'en demeure pas moins la cible de diverses appréciations de nature qualitative. Les députés ont recours à divers moyens, comme les consultations générales ou particulières, dans le but d'estimer a priori ou a posteriori les impacts d'une législation. Forts de leur mandat d'initiative, les élus québécois peuvent également se saisir de toute question d'intérêt public et

examiner la législation déléguée, les orientations, les activités et la gestion des organismes publics<sup>16</sup>. Depuis la *Loi sur l'administration publique*, les commissions parlementaires compétentes de l'Assemblée nationale du Québec reçoivent en outre chaque année les rapports de gestion des organismes publics et entendent au moins une fois l'an le ministre et, si nécessaire, le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme concerné.

En France, la situation ressemble à celle du Québec en matière d'évaluation législative. En 1996, on a même formellement reconnu l'existence d'une évaluation d'origine parlementaire en créant d'une part, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation chargé « de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit »<sup>17</sup>, et, d'autre part, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques qui se prononce rétrospectivement sur l'efficacité des politiques ou qui étudie les mesures à prendre pour atteindre les objectifs d'une politique projetée. L'unicité de ces organes ne les empêche pas de se composer chacun de deux délégations : une auprès de l'Assemblée nationale et l'autre auprès du Sénat. De manière concomitante, les six commissions permanentes de l'Assemblée nationale française et les commissions d'enquête ont, au cours de la dernière décennie, multiplié les missions d'information à caractère évaluatif. En 1994 par exemple, la Commission de la Défense nationale a émis un rapport empreint d'originalité qui évaluait la possibilité d'éliminer les essais nucléaires français, advenant la mise en œuvre d'un système de simulation<sup>18</sup>.

En Allemagne, les institutions centrales politiques se sont par tradition peu investies dans des stratégies d'évaluation. Aujourd'hui, le Parlement fédéral (*Bundestag*) réalise des études évaluatives sur les politiques et des projets législatifs importants<sup>19</sup>.

Le Vérificateur général du Québec, instance traditionnelle du contrôle externe, s'intéresse à l'évaluation depuis 1985 en conduisant des opérations de vérification d'optimisation des ressources, encore appelée vérification intégrée. Ce type de vérification consiste, à partir de critères qualitatifs, à examiner les moyens mis en place pour gérer les ressources de façon économique<sup>20</sup>, efficiente<sup>21</sup> et efficace<sup>22</sup>. Elle permet au Vérificateur de considérer la valeur d'une activité du ressort de l'administration publique, lui offrant par la même occasion l'opportunité de porter un jugement sur la qualité des évaluations de politiques ou de programmes menées par le gouvernement. Ses conclusions sont réunies dans un rapport annuel qui est déposé à l'Assemblée nationale du Québec. Il convient de préciser que le Vérificateur général n'a qu'un pouvoir de recommandation puisque ses activités ne peuvent remettre en question le bien-fondé des politiques et des objectifs d'un programme.

## Deux approches complémentaires

C'est dès 1967 que la Cour des comptes de France a ajouté l'examen du bon emploi des fonds publics<sup>23</sup> à sa mission de préservation de l'orthodoxie financière, ouvrant ainsi la porte à l'exercice d'un jugement d'opportunité sur les actes de l'administration. Mais ce n'est que depuis quelques années seulement que plusieurs enquêtes de la Cour ou des Chambres régionales des comptes ont pris une tournure résolument évaluative et que la nécessité de systématiser un programme d'évaluations est apparue. La priorité impartie aux contrôles financiers classiques contraint cependant le développement des activités évaluatives de la Cour. La situation est analogue pour le Vérificateur général du Québec dont le mandat légal de vérification financière *stricto sensu* ne l'astreint pas à s'intéresser à l'évaluation. En Allemagne, le Bureau fédéral des

comptes (*Bundesrechnungshof*), qui concentrait conventionnellement son action sur les vérifications comptables et le contrôle interne, épouse dorénavant la tendance observée au Québec et en France en préconisant de plus en plus l'évaluation de programme.

Bien implantés au sein et en périphérie des administrations publiques québécoise, française et

allemande, les processus de contrôle présentent de grandes similarités. L'évaluation, elle, voit sa popularité grandir chez les responsables des trois gouvernements. Elle se distingue par la diversité des approches mais on ne lui alloue pas toujours la visibilité et la considération qu'elle mérite, plusieurs recommandations à son sujet étant restées lettres mortes. On peut enfin s'interroger sur le conflit de légitimité qui existe entre le

contrôle et l'évaluation. Car « à partir du moment où une institution est chargée de contrôler – acte objectif – peut-elle valablement évaluer – acte discutable par nature [...] - sans entamer la crédibilité de sa mission essentielle? »<sup>24</sup>. Bref, l'évaluation a ses limites. Elle n'en demeure pas moins un outil efficace, une démarche différente et un complément attractif au contrôle des administrations publiques. ■

#### Notes

<sup>1</sup> Il est à noter que l'essentiel de notre analyse comparative portera sur les cas québécois et français. Nous aborderons toutefois le cas allemand en contrepoint de notre étude principale lorsque l'information est disponible.

<sup>2</sup> Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT), Groupe de travail « Évaluation des politiques publiques ». 2001. *Glossaire de l'évaluation*. Paris : Éditions de l'Épargne. 136 p.

<sup>3</sup> Garant, Patrice. 1996. *Droit administratif*, vol. 1, 4<sup>e</sup> éd. vol. 1. Cowansville (Québec) : Yvon Blain. p. 605.

<sup>4</sup> Le type de gouvernement de la province de Québec, comme celui de la fédération canadienne, s'inspire largement du modèle anglais de Westminster. L'unité de base du gouvernement est le ministère qui a, à sa tête, un ministre redevable des programmes et activités qui lui ont été assignés devant la Chambre des Communes. Pour plus de détails, voir Bourgault, Jacques, Maurice Demers et Cynthia Williams. 1997. *Administration publique et management public, expériences canadiennes*. Sainte-Foy (Québec) : Publications du Québec. p. 28-30.

<sup>5</sup> Voir la *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6.

<sup>6</sup> Tels l'Inspection générale des services (I.G.S.) ou l'Inspection générale des Affaires sociales (I.G.A.S.).

<sup>7</sup> Selon la Constitution française du 4 octobre 1958, les parlementaires votent des lois de finances qui déterminent les ressources et les charges de l'État pour l'année à venir dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

<sup>8</sup> Pour plus de détails sur le contrôle parlementaire québécois et français, on consultera les sites Internet de l'Assemblée nationale du Québec : [www.assnat.qc.ca](http://www.assnat.qc.ca) et de l'Assemblée nationale de la République française : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

<sup>9</sup> Voir la *Loi sur le Vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01 ainsi que le site Internet

du Vérificateur général du Québec : [www.vgq.gouv.qc.ca](http://www.vgq.gouv.qc.ca)

<sup>10</sup> Logerot, François. 1995. « Contrôle des comptes et évaluation ». In *Notes et études documentaires : Contrôle parlementaire et évaluation*, n° 5012-13. Paris : Documentation française. p. 115-120 et Joxe, Pierre. 1995. « Deux regards sur l'évaluation des politiques publiques; la Cour des comptes, de l'assistance à l'évaluation ». In *Notes et études documentaires : Contrôle parlementaire et évaluation*, no 5012-13. Paris : Documentation française. p. 121-125.

<sup>11</sup> D'autres organismes de contrôle plus spécialisés et de moindre importance existent au Québec et en France mais il nous est impossible de les traiter tous ici. Il s'agit principalement d'organes comme la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en France ou la Commission d'accès à l'information (CAI) au Québec.

<sup>12</sup> Cette définition s'inspire de celle qui retient le Groupe de travail sur l'exercice des fonctions de contrôle et de vérification dans l'administration publique québécoise, dans son rapport de juillet 1998 à la Commission de l'administration publique. In Secrétariat du Conseil du trésor. 2002. *L'évaluation de programme : Document destiné aux dirigeants et au dirigeantes de ministères et d'organismes*. Québec : Bibliothèque nationale du Québec. p. 6.

<sup>13</sup> L.R.Q., c. A-6.01.

<sup>14</sup> Voir le *Décret 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques* et la *Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques*.

<sup>15</sup> Il se substitue au Comité interministériel d'évaluation qui avait été créé par le *Décret 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques*.

<sup>16</sup> Voir la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1, le *Règlement de l'Assemblée nationale* ainsi que les *Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale*.

<sup>17</sup> Assemblée nationale de la République française : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/office-legislation.asp>

<sup>18</sup> Tanzer, Nicholas. 2000. « Aux origines du retard français ». In *Revue française des affaires sociales : L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique*. Janvier-mars 2000, p. 36-40 et Dupas, Alain. 1995. « Contrôle et évaluation à l'Assemblée nationale ». In *Notes et études documentaires : Contrôle parlementaire et évaluation*, n° 5012-13. Paris : Documentation française, p. 71-74.

<sup>19</sup> Wollmann, Helmut. 1997. « Evaluation in Germany: Between Early Start, Continuous Performance, and Retarded Professionalization ». In *European Evaluation Society Newsletter*, n° 3, 1997.

<sup>20</sup> Acquisition au meilleur coût et en temps opportun des diverses ressources, en qualité et quantité appropriées. In *Loi sur le Vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, sect. III, § 1.

<sup>21</sup> Transformation au meilleur rendement des ressources en biens et services. In *Loi sur le Vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, sect. III, § 1.

<sup>22</sup> Atteinte au meilleur degré des objectifs et autres effets recherchés d'une activité. In *Loi sur le Vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, sect. III, § 1.

<sup>23</sup> Selon l'article L. 111-3 du *Code des juridictions financières*, elle « s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat ».

<sup>24</sup> Tanzer, Nicholas. 2000. « Aux origines du retard français ». In *Revue française des affaires sociales : L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique*, janvier-mars 2000, p. 38.

# Systemes et acteurs de l'évaluation des politiques et des programmes au Québec, en France et en Allemagne

Par **Constance Herrera**

Étudiante à la maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec  
constance.herrera@elf.mcgill.ca

*Une étude comparée des systèmes d'évaluation montre que les gouvernements ont créé des instances et mis en place des mécanismes à l'image de leur pyramide administrative : beaucoup plus centralisés en France qu'au Québec ou qu'en Allemagne. Mais l'évolution des pratiques, et surtout un portrait commun des intervenants, font état d'un réel rapprochement autant conceptuel que méthodologique.*

Depuis la fin des années 1990, l'évaluation a de plus en plus de partisans, tant en France qu'au Canada, au fédéral comme au provincial. Cet attrait s'inscrit dans un mouvement de modernisation des administrations publiques. Celui-ci met l'accent sur la planification, la gestion par résultats, la transparence et la reddition de comptes. Dans ce contexte, l'évaluation est généralement définie comme étant « une démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'information qui vise à porter un jugement sur un programme, une politique, une activité ou un projet pour aider à la prise de décision; elle permet d'apprécier à la fois la pertinence du programme, l'efficacité avec laquelle ses objectifs sont poursuivis, l'efficacité des moyens mis en place ou sa rentabilité ainsi que son impact. »<sup>1</sup>. Si l'on parle généralement d'évaluation de programmes, les français préfèrent utiliser le terme d'évaluation des politiques publiques.

Dans le présent article, nous porterons un regard comparatif sur les systèmes et les acteurs en évaluation des politiques et des programmes au Québec, en France et en République fédérale d'Allemagne<sup>2</sup>. Nous décrirons, tout d'abord, les systèmes d'évaluation et leur fonctionnement au niveau ministériel<sup>3</sup>, puis nous dresserons un portrait des évaluateurs, en nous attardant sur leur formation et

sur leurs associations professionnelles, avant de recenser les principales sources méthodologiques accessibles dans les trois pays.

## Systemes d'évaluation au sein des administrations publiques

Les trois gouvernements soumis à notre étude se sont intéressés à l'évaluation dès la fin des années 1960 avec la politique dite de « Rationalisation des choix budgétaires (RCB) » dont faisait partie l'évaluation de programme. Celle-ci a survécu à l'abandon partiel de la RCB au Québec et en Allemagne où elle se pratique avec plus ou moins d'intensité et de succès depuis trente ans, animée sans aucun doute par la proximité avec les pays anglo-saxons et scandinaves très en avance dans ce domaine.

La France, en revanche, a complètement délaissé la RCB, accusant un certain retard sur les autres pays pour se doter ensuite de systèmes originaux. Toutefois, au début des années 1990 et sous la pression de la Commission européenne qui l'avait rendue obligatoire, la France a relancé l'évaluation de politiques publiques au niveau interministériel. Tout comme en Allemagne, on a commencé à ce moment-là à y

pratiquer l'évaluation des programmes de fonds structurels régionaux. Cette influence européenne a permis l'essor de l'évaluation dans l'ensemble des pays membres de l'Union grâce entre autres au soutien et à l'information méthodologique fournis par la Direction chargée des politiques régionales (DG16).

### ► À l'exécutif national

En 1999, le gouvernement québécois intitule son énoncé de politique sur la gestion gouvernementale : Pour de meilleurs services aux citoyens : *un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*. D'après ce document, chaque programme ministériel de gestion des dépenses doit comprendre un plan d'évaluation des activités du ministère. En juin 2000, la *Loi sur l'administration publique* (Loi 82) établit le nouveau cadre de gestion axé sur l'« atteinte des résultats » et les principes de « transparence », d'« imputabilité accrue » et de « reddition de comptes ». En 2002, le sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique du Secrétariat du Conseil du trésor publie un memorandum : *L'évaluation de programme – Document destiné aux dirigeants et dirigeantes des ministères et organismes*. Cet outil de travail interne, mais rendu public par le biais d'Internet, expose la démarche d'évaluation et les rôles

que les dirigeants ont à assumer dans cette démarche puisque c'est aux ministères et aux organismes qu'il incombe de s'assurer que leurs programmes ou leurs politiques sont évalués. L'évaluation qui, jusque là, était destinée à répondre à des besoins précis, par exemple en cas de compressions et de réallocations budgétaires, y est décrite comme « une fonction à valeur ajoutée pour la gestion axée sur les résultats »<sup>4</sup>.

En Allemagne, tant au palier fédéral qu'à ceux des *Länder* et des gouvernements locaux, l'évaluation fait partie des procédures opérationnelles aussi bien politiques qu'administratives. La plupart du temps, elle remplit une fonction d'analyse en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. Les dispositifs d'évaluation semblent très fragmentés et la taille des services d'évaluation varie grandement d'une administration à l'autre puisque chaque ministère ou agence fédérale régit sa propre structure d'évaluation. On distingue trois principaux types d'évaluation au niveau fédéral : l'évaluation par les unités spéciales des ministères, notamment l'évaluation *a priori* de programmes avec des budgets importants, l'évaluation, exigée par le Parlement, de mesures législatives propres et l'évaluation *a posteriori* de réformes expérimentales dans les domaines sociaux, de la santé et de l'éducation.

La France a bâti en 1990 une structure nationale d'évaluation dont le fonctionnement a été amendé par un décret de 1998. Ainsi le Conseil national d'évaluation (CNE) remplace, à la fois, le Comité interministériel d'évaluation (CIME) et le Comité scientifique d'évaluation (CSE). Le CNE est composé d'une quinzaine de conseillers, dont des universitaires, des membres des corps de contrôle et du Conseil économique et social et des élus représentants les trois niveaux de collectivités territoriales. Le secrétariat du CNE est assuré par le Commissariat général au Plan qui gère aussi le Fonds national de développement

de l'évaluation (FNDE). Le CNE et le Commissariat général au Plan relèvent directement du Premier ministre. Enfin, parmi les autres instances créées dans les années 1990 figurent le Comité national d'évaluation de la recherche, la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion, le Comité d'évaluation de la politique de la ville et l'Agence nationale d'évaluation des pratiques médicales.

#### ► Autres paliers gouvernementaux

En Allemagne et au Canada, les *länder* et les provinces comme le Québec ont, en matière d'évaluation, emboîté le pas à leurs fédérations qui avaient donné l'exemple. En France, à l'inverse, le gouvernement a mené la réflexion initiale, mais c'est au sein des collectivités territoriales (en France, les collectivités territoriales sont les régions, les départements et les communes) que la pratique de l'évaluation a trouvé un terrain favorable à cause, en partie, de deux obligations :

- l'évaluation des politiques publiques affectées d'un contrat de plan État-région (CPER), instituée depuis 1992 par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT);
- l'évaluation des programmes de fonds structurels, ordonnée par la Commission européenne et qui sert de modèle aux autres initiatives d'évaluation au niveau des collectivités territoriales. L'Allemagne a été soumise aux mêmes règles au cours des années 1990, du fait de l'important système d'évaluation prévu par l'Union Européenne pour les fonds structurels visant le développement des *länder* de l'ancienne République démocratique allemande.

Signalons par ailleurs que l'évaluation existe en France depuis des décennies dans le domaine de l'aide au développement, par exemple à la Caisse centrale de coopération économique ou à l'Agence française de développement.

Au Québec, comme en France et en Allemagne, il existe des évaluations à l'échelle gouvernementale ou interministérielle. L'Assemblée nationale peut commander des évaluations au gouvernement et un ministre peut décider, sous la pression de l'opposition parlementaire ou des médias, de procéder à une évaluation spécifique. En outre, conformément à l'article 75 de la *Loi sur l'administration publique* (2000), le Conseil du trésor du Québec est en droit d'exiger des évaluations ministérielles ou interministérielles lorsque la situation l'impose. Enfin, l'évaluation se pratique couramment dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Les régies régionales de la santé et des services sociaux évaluent à ce titre leurs établissements et leurs programmes de santé publique, tandis que des organismes indépendants jugent la qualité des soins, les pratiques médicales et l'utilisation des technologies<sup>5</sup>.

## Fonctionnement des systèmes d'évaluation

Au Québec, comme il a été mentionné précédemment, c'est aux ministères et aux organismes qu'il incombe de veiller à l'évaluation de leurs programmes ou de leurs politiques. Ils ont ainsi le choix de déterminer les programmes à évaluer, les « questions d'évaluation » et la façon de conduire l'évaluation. Cependant, la responsabilité qui en découle est partagée entre le sous-ministre, le coordonnateur de l'évaluation et le gestionnaire du programme à évaluer.

Le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme doit prévoir les évaluations dès l'étape de la préparation de la planification stratégique. Leur calendrier et leur financement peuvent être arrêtés dans le plan de mise en œuvre d'un nouveau programme. D'une durée de quelques semaines à quelques mois selon l'envergure du projet, réalisées à l'interne ou à l'externe, elles sont, dans tous les



cas, participatives, c'est-à-dire que le gestionnaire du programme évalué et son équipe sont appelés à intervenir dans les étapes-clé de la démarche. Cette collaboration prend la forme de commentaires sur les résultats, de recommandations, d'une implication dans l'implantation des ajustements qui suivent l'évaluation<sup>6</sup> et vise plus généralement à tenir compte du contexte du ministère.

Dans les ministères fédéraux allemands, l'unité responsable des évaluations diligente des études *ex post* systématiques pour les projets-pilote et pour les programmes de réforme, ainsi que des études *ad hoc*. Chaque unité est composée de spécialistes qui dessinent le profil de l'enquête, engagent les chercheurs, supervisent le déroulement du contrat et fournissent les données. L'unité fait rapport au Parlement à partir des conclusions des évaluations et propose des modifications au programme. Elle se voit allouer des budgets réservés à l'évaluation et assigne les projets par appel d'offres à des consultants privés ou à des chercheurs universitaires, à l'image de ce qui se fait au Québec.

« En créant la fonction d'évaluation, les organismes fédéraux allemands se sont largement abstenus de recourir à des évaluations internes. Profitant d'allocations budgétaires, ils demandent des analyses, la plupart du temps, par le biais d'appels d'offres, et les surveillent, dans leur domaine respectif de politique sectorielle. »<sup>7</sup>. L'opération intervient parfois en réponse à une injonction du *Bundestag* (Parlement) ou du ministère des Finances afin de justifier de nouvelles demandes de subventions. Signalons enfin, que l'exigence, par les députés allemands, de rapports périodiques sur les politiques importantes a largement contribué au développement de l'évaluation dans ce pays<sup>8</sup>.

En France, le fonctionnement des systèmes d'évaluation, notamment au plan national, diffère largement de ceux du Québec et de l'Allemagne.

La première particularité tient à leur centralisation marquée. La seconde a trait au fait que les évaluations ont pour objet une politique publique et non un programme bien ciblé. Ceci implique des travaux d'une toute autre ampleur car il s'agit fréquemment d'enquêter à l'échelle interministérielle. C'est donc fort logiquement le Premier ministre qui décide en dernier ressort des évaluations à mener.

Ce sont généralement les ministères français et les collectivités locales qui saisissent le CNE de leurs demandes d'évaluation de politiques (environnement, sécurité routière, emploi, gestion de l'eau, etc.). Le CNE prescrit les évaluations, c'est-à-dire qu'après avoir examiné et trié les demandes, il compose un programme annuel qu'il soumet au Premier ministre qui approuve et décide des évaluations à effectuer en priorité. En 1999, seuls cinq projets furent agréés par le Premier ministre. Le Commissariat général au Plan établit ensuite les cahiers des charges des évaluations retenues avec l'aide des administrations concernées. Ces cahiers des charges, accessibles au public via Internet<sup>9</sup>, décrivent chaque projet et son instance d'évaluation (comité de pilotage formé de fonctionnaires mais aussi d'élus).

Une instance d'évaluation est considérée comme un évaluateur collectif responsable de la conduite de l'évaluation, réalisée par un organisme extérieur, et de la rédaction de ses conclusions<sup>10</sup>. Le FNDE et les administrations intéressées se partagent le financement de l'opération sur la base d'un partenariat. En réaction à des dérives qui ont vu dans un passé récent des évaluations s'éterniser (jusque sur une période de quatre ans) et pour garantir la validité et l'utilité des résultats, un décret fixe désormais à 18 mois la durée maximum des études. Le CNE vérifie la qualité des évaluations effectuées et complète les rapports en y ajoutant son avis. Finalement, l'ensemble est rendu public et c'est le Commissariat

général au Plan qui a le mandat de proposer au Premier ministre les suites à donner aux évaluations.

## Les évaluateurs

Au Québec, on distingue au moins trois types d'évaluateurs : les évaluateurs internes, qui sont au service de leur ministère et les évaluateurs externes, publics ou privés, qui répondent aux appels d'offres du gouvernement. Ceux issus du secteur public sont, entre autres, des professionnels ou des chercheurs à l'emploi des différents réseaux. Les évaluateurs privés travaillent dans des entreprises spécialisées en évaluation de programmes ou dans des cabinets multinationaux de vérification (comptable et de gestion).

Le domaine exploré par la commande exige parfois des évaluateurs externes qu'ils aient recours à l'expertise de spécialistes. Quelques universités canadiennes, dont l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP), possèdent un département ou une section qui se consacre à l'évaluation. Au sein de ces institutions, des chercheurs en politiques publiques, en administration publique, en santé publique, en services sociaux ou en éducation s'intéressent à la théorie de l'évaluation, mais exécutent aussi des contrats d'évaluation pour le compte du gouvernement.

La France fait également appel à des évaluateurs internes, mais ce sont les évaluateurs externes privés qui s'y taillent la part du lion. En Allemagne, le gouvernement s'adresse exclusivement aux universitaires. Cette option a eu plusieurs conséquences : la multiplication des entreprises de consultants dans lesquelles les universitaires viennent parachever leurs travaux, mais aussi un regain d'intérêt pour la recherche appliquée, l'analyse de politiques et l'évaluation des politiques et programmes publics et l'augmentation du nombre de chercheurs dans les différentes facultés d'administration publique et de sciences sociales.

► La formation et les connaissances

Il n'existe pas à proprement parler de *métier* d'évaluateur. Dans les trois pays, les évaluateurs ont des cursus universitaires variés : comptabilité, sociologie, psychologie, économie, etc. Ils apprennent leur *métier* « sur le tas », partageant leurs connaissances et leurs pratiques lors de colloques et de séminaires spécialisés. La formation continue permet aux fonctionnaires de s'initier à l'évaluation. « L'évaluation est encore très rarement une discipline autonome : son enseignement est en général intégré à d'autres champs, dont elle constitue une composante secondaire. »<sup>11</sup>.

En France, l'évaluation est abordée dans les cours de l'ENA, des Instituts régionaux d'administration et de l'École de science politique. L'Université de Rennes délivre toutefois un diplôme intitulé « Évaluation et analyse financière pour les collectivités territoriales » qui permet aux étudiants de participer à des stages d'évaluation interne. Certains administrateurs territoriaux reçoivent obligatoirement une initiation à l'évaluation dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Au Québec, des universités, dont Concordia, Sherbrooke et Laval, offrent des cours en évaluation des programmes d'éducation ou du système de santé et des services sociaux. Dans le cadre de sa Maîtrise en administration publique, l'ENAP propose une spécialisation en Mesure et évaluation de l'intervention publique. Les étudiants peuvent aussi se consacrer à l'évaluation au niveau du troisième cycle.

► Les associations d'évaluateurs

Des associations privées à but non lucratif regroupant évaluateurs internes et externes, fonctionnaires et universitaires ont vu le jour aussi bien au Québec qu'en France et en Allemagne. Elles ont pour objectifs la représentation de la profession et l'organisation de colloques, de séances de formation, de débats et d'échanges sur des thèmes liés à l'évaluation, en

particulier les normes, les pratiques et la certification professionnelle.

La Société québécoise d'évaluation de programme (SQEP) est affiliée à la Société canadienne d'évaluation (SCE). Les deux sont parmi les premières associations d'évaluateurs du monde. Les membres de la SQEP travaillent pour le gouvernement, les réseaux ou bien pour des entreprises privées. Par ailleurs, un Groupe des responsables en analyse et évaluation de programme rassemble tous les responsables des unités d'évaluation des ministères et des organismes de la fonction publique québécoise.

En Allemagne, la *Deutsch en Gesellschaft für Evaluation* ou DeGEval (société allemande d'évaluation), fondée en 1997 par la jeune génération de chercheurs et d'experts en évaluation, a créé des groupes de travail permanents (*Arbeitskreise*). Chacun d'eux scrute un sujet déterminé : politiques structurelles, environnement, administration, éducation, santé publique... Depuis 1999, la Société française d'évaluation joue le même rôle que son homologue québécoise. Un Club de l'évaluation se réunit plusieurs fois par an depuis 1990 au sein de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique pour débattre des évaluations en cours. Par ailleurs, des clubs et cafés régionaux s'organisent en France cette année même, dont un club d'évaluateurs transfrontalier Lorraine - Belgique - Luxembourg.

## Méthodes, normes, outils et leur diffusion

Les méthodes et les instruments utilisés par les évaluateurs se sont profondément transformés depuis trente ans. Ils varient considérablement d'une direction à une autre, d'un projet à un autre et, bien sûr, selon le type d'évaluation, synchrone avec les étapes successives d'une politique ou d'un programme. Au Québec, en l'absence de normes, de procédures et d'outils standards en évaluation, chaque ministère

ou organisme a le libre choix de son approche méthodologique. Par exemple, le ministère de la Santé et des Services sociaux publie son propre « *modus operandi* » pour l'évaluation des programmes sur la toxicomanie<sup>12</sup>. Néanmoins, le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec fournit des outils de travail aux ministères, dont le *Document destiné aux dirigeants...*, et cite, comme sources principales en méthodologie, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, doté d'un Centre d'excellence en évaluation<sup>13</sup>, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et le *General Accounting Office* (GAO) aux États-Unis.

Toujours au Québec, la terminologie elle-même n'est pas uniforme d'un ministère à un autre, ajoutant à la confusion. Toutefois, une harmonisation du vocabulaire et des principes fondés sur la méthode enseignée à l'ENAP<sup>14</sup> commence à se disséminer dans l'administration publique québécoise, sur les pas des diplômés de l'école. Les sociétés d'évaluateurs contribuent également à la vulgarisation d'un format homogène de l'évaluation. La SCE publie la *Revue canadienne d'évaluation de programme* deux fois par an, laquelle contient des articles pratiques et théoriques, des notes méthodologiques et des compte-rendus de livres. La SQEP et la SCE publient aussi des bulletins sur des thèmes spécifiques.

En France, de 1992 à 1997, le CSE a publié six rapports annuels sur les pratiques d'évaluation des politiques publiques. Son successeur, le CNE, participe à la propagation des connaissances en évaluation avec la parution d'un bilan annuel qui témoigne des nouveautés méthodologiques et des expériences en évaluation repérées à l'étranger ainsi que des résultats de séminaires. L'analyse des rapports d'évaluation faite par le CNE sert en outre à soulever des problèmes de méthodologie ou au contraire à

recenser des formules avantageuses à reproduire. Enfin, le CNE conseille techniquement les administrations locales et nationales.

Jusqu'à tout récemment, aucune revue professionnelle ne rendait compte de la richesse de la recherche universitaire en évaluation ou en analyse des politiques publiques en Allemagne. Des revues spécialisées font paraître parfois des articles sur le thème de l'évaluation, tel en 2000, un numéro du trimestriel<sup>15</sup> du *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (Institut allemand de recherche en économie). L'action de l'Association pour la recherche de programme, fondée en 1978, a concouru à promouvoir les concepts et les méthodes d'évaluation. La société allemande d'évaluation (*DeGEval*) a finalement ratifié et publié en octobre 2001 une série de normes – *Standards für Evaluation*.

Elles ont été approuvées au terme d'une discussion préparatoire d'une durée de deux ans, incluant un sondage auprès des membres, la

nomination d'un comité spécial des normes et une démarche de révision. Il est prévu de les réévaluer en 2004 en vue de leur adoption officielle. Les vingt-cinq normes de la *DeGEval* sont regroupées selon les quatre attributs de base de l'évaluation : l'utilité, la faisabilité, l'équité et la validité. Cette distribution, ainsi que bon nombre de normes elles-mêmes, y compris les intitulés et les énoncés descriptifs, a été inspirée par le *Program Evaluation Standards of the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* des États-Unis et acclimatée aux singularités allemande et autrichienne. Les normes de la *DeGEval* renvoient aussi à une version suisse de normes spéciales originaires du secteur de l'éducation, puis généralisées<sup>16</sup>.

## Une science en devenir

De cette étude comparative, il ressort une grande similitude entre les systèmes allemands et québécois, décentralisés et axés sur la gestion. Le système français est nettement distinct, surtout au niveau national, où l'évaluation est

hautement centralisée. L'influence de la structure gouvernementale et des cultures politique et administrative de chaque pays fut sans aucun doute prépondérante au moment de la création des systèmes d'évaluation. Mais cette analyse reste à faire.

Pourtant, à travers les trois ressorts gouvernementaux, les acteurs de l'évaluation ont des préoccupations communes s'agissant de leurs formations ou de leurs interventions. Les problématiques autour de l'évaluation démontrent au demeurant à quel point des débats semblables sont ouverts en France, au Québec et en Allemagne. À titre d'exemples, tous les experts s'interrogent sur la multiplicité des méthodes, la certification de la profession, le déséquilibre des choix de programmes et de politiques à évaluer, la sous-utilisation des rapports et la pléthore d'évaluations liées au management aux dépens des évaluations de légitimation. Des deux côtés de l'Atlantique, l'évaluation soulève encore de toute évidence beaucoup plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. ■

### Notes

<sup>1</sup> « Cette définition s'inspire de celle qui est retenue par le *Groupe de travail sur l'exercice des fonctions contrôle et vérification dans l'administration publique québécoise* dans son rapport à la Commission de l'administration publique de juillet 1998. » dans SCT du Québec (2002). *L'évaluation de programme : document destiné aux dirigeants des ministères et des organismes*, Québec, p. 6.

<sup>2</sup> Mise en garde : Tant en France qu'au Québec, il existe une documentation abondante sur les systèmes d'évaluation qui y sont implantés. Pour la RFA, nous avons trouvé beaucoup d'écrits en allemand sur la question. Ceux publiés ou traduits en anglais ou en français étant rares, notre référence la plus récente remonte à 1997.

<sup>3</sup> Les systèmes d'évaluation et de contrôle au législatif et à l'externe sont présentés dans l'article de Marie-Josée Charbonneau.

<sup>4</sup> SCT du Québec (2002), p.12.

<sup>5</sup> Parmi ces organismes, on trouve l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé (AETMIS), le Conseil canadien d'agrément des services de santé (CCASS) et le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP).

<sup>6</sup> SCT du Québec (2002), p.12-13.

<sup>7</sup> WOLLMANN, Helmut (1997). « Evaluation in Germany: Between Early Start, Continuous Performance, and Retarded Professionalization », *European Evaluation Society Newsletter*, n° 3, 1997.

<sup>8</sup> TOULEMONDE, Jacques. « Evaluation Culture(s) in Europe : Differences and Convergence between National Practices. » *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 69. Jahrgang, Heft 3/2000, p. 353.

<sup>9</sup> Sur le site du Commissariat général du Plan [www.plan.gouv.fr](http://www.plan.gouv.fr)

<sup>10</sup> PERRET, Bernard (2001). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : La Découverte (Collection Repères), p. 14.

<sup>11</sup> Jean-Paul Meurice, chef de la mission Évaluation au secrétariat d'État à l'Industrie, cité en 1997 dans la revue *Service public* n° 52.

<sup>12</sup> Voir : Direction de la santé publique (1998). *Cadre de pratique pour l'évaluation des programmes : application en promotion de la santé et en toxicomanie*, Éditeur officiel du Québec, 130 p.

<sup>13</sup> Le Centre d'excellence en évaluation de programmes du SCT du Canada est issu de la nouvelle Politique d'évaluation de 2001 du gouvernement fédéral canadien. Cette politique s'intègre au programme « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes ».

<sup>14</sup> Cette méthode est un cheminement séquentiel avec des questions relatives à l'évaluation managériale (intrants, extrants...) et à l'évaluation de légitimation (raison d'être, objectifs, impacts...). Elle a été élaborée par MM. Richard Marceau et Pierre Simard professeurs et Daniel Otis chercheur à l'ENAP.

<sup>15</sup> *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – Quarterly Journal of Economic Research* : [www.diw.de/english/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang00/content\\_3.html](http://www.diw.de/english/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang00/content_3.html)

<sup>16</sup> BEYWL, Wolfgang (2001). « Summary of Evaluation Standards – Presented by the German Evaluation Society (DeGEval – Standards). » [www.degeval.de/standards/Standards\\_engl.pdf](http://www.degeval.de/standards/Standards_engl.pdf)



## Bibliographie

- Québec
- Direction de la santé publique (1998). *Cadre de pratique pour l'évaluation des programmes : application en promotion de la santé et en toxicomanie*, Éditeur officiel du Québec, 130 p.
- MARCEAU, Richard, SIMARD, Pierre et Daniel OTIS (1992a). « La planification d'une évaluation de programme », dans Parenteau, R., *Management public : Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sillery, Québec : Presses de l'Université du Québec, chapitre 21, p.445-479.
- MARCEAU, Richard, SIMARD, Pierre et Daniel OTIS (1992b). « La gestion de l'évaluation de programme au gouvernement du Québec », dans Parenteau R., *Management public : Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sillery, Québec : Presses de l'Université du Québec, chapitre 22, p. 481-501.
- Québec (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens : Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique – Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, p. 53 à 54.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2000). *Guide d'élaboration des cadres d'évaluation et de responsabilisation*, Ottawa, 47 p. [http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools\\_outils/rmaf\\_crgar\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/rmaf_crgar_f.asp)
- Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2002). *L'évaluation de programme : Document destiné aux dirigeants des ministères et des organismes*, Québec, 22 p. [www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation/guide\\_evaluation\\_programme.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation/guide_evaluation_programme.pdf)
- TURGEON, Jean (1994). « Évolution et leçons de l'évaluation de programme aux gouvernements du Canada et du Québec », dans Éthier G., Parenteau R. et Beauregard C., *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sillery, Québec : Presses de l'Université du Québec, chapitre 4, p. 83-107.
- TURGEON, Jean et Nathalie DUBOIS (2000). « L'évaluation des politiques et des programmes au niveau du gouvernement fédéral canadien » dans le *Rapport annuel du Conseil national de l'évaluation 1999 : L'évaluation au service de l'avenir*, Commissariat général du Plan, Paris : La Documentation française, p. 183-204.
- Site web de la SCE : [www.evaluationcanada.ca](http://www.evaluationcanada.ca)
- Site web de la SQEP : [www.sqep.ca](http://www.sqep.ca)
- Documents préparatoires au séminaire
- RACINE, Anne (2002). « L'évaluation dans les réseaux québécois de la santé et des services sociaux et de l'éducation. ».
- CHARBONNEAU, Marie-Josée (2002). « L'Assemblée nationale du Québec et ses commissions, le Vérificateur général et les impacts
- de la nouvelle *Loi sur l'administration publique* (Loi 82). ».
- HERRERA, Constance et Geneviève POULIN (2002). « L'évaluation de politiques et de programmes au niveau ministériel au gouvernement du Québec. »
- France
- Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques.
- Décret no 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.
- Anonyme (1997). « Pour l'évaluation, un "club" brasseur d'idées » *Service Public*, n° 52, novembre 1997, p.17.
- Anonyme (1997). « Quelles formations pour l'évaluation? » *Service Public*, no 52, novembre 1997, p.23.
- AMBROIS, Pascale (1998). « Evaluation in France », *European Evaluation Society Newsletter*, n° 1, 1998.
- Conseil national de l'évaluation (2000). *Rapport annuel du CNE 1999 : L'évaluation au service de l'avenir*, sous la direction de Cousquer Y. et Trosa S. Commissariat général du Plan, Paris : La Documentation française, chapitre 1, p. 19-26.
- Conseil national de l'évaluation (2001). « La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine », *Dossier de presse du Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Franck Villey-Desmeserets*, 24 octobre 2001.
- European Evaluation Society (1999). « The French Evaluation Society (Société française de l'évaluation) came into being in Marseilles on Saturday June 5th 1999 at 11.30 » *EES Newsletter*, n° 3, 1997.
- Évaluation des politiques urbaines « Les offices parlementaires d'évaluation » [www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)
- FONTAINE, Céline et Éric MONNIER (1998). « Pratiques françaises et européennes », *Dossier : Le défi de l'évaluation*, Pouvoirs Locaux, No 38 III/1998, p. 60-65.
- MONNIER, Éric (1998). « L'état des pratiques d'évaluation des Fonds structurels dans les quinze États membres ». Conférence de Séville, 17 mars 1998 (extrait).
- PERRET, Bernard (1999). « L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'État, élément pour un diagnostic », *Intervention au premier congrès de la Société française de l'évaluation*, Marseille, 4 et 5 juin 1999 (extraits).
- PERRET, Bernard (2001). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : La Découverte (Collection Repères). 124 p.
- Site Web du Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État au Commissariat général du Plan : [www.plan.gouv.fr](http://www.plan.gouv.fr) – dont le cahier des charges « Fonds structurels et évaluation des politiques régionales ».
- République fédérale d'Allemagne
- BEYWL, Wolfgang (2001). « Summary of Evaluation Standards – Presented by the German Evaluation Society (DeGEval – Standards). » [www.degeval.de/standards/Standards\\_engl.pdf](http://www.degeval.de/standards/Standards_engl.pdf)
- DERLIEN, Hans-Ulrich (1990). « Program Evaluation in the Federal Republic of Germany » dans Rist, R. C. *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations*, New Brunswick (USA) : Transactions Publishers, p. 37-51.
- DERLIEN, Hans-Ulrich (1992). « Two-Track Processes: Budgeting, Auditing and Evaluation in the Federal Republic of Germany » dans Rist R. C. *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*, Brookfield VT : Edward Elgar Publishing Ltd. p. 222-243.
- WOLLMANN, Helmut (1997). « Evaluation in Germany: Between Early Start, Continuous Performance, and Retarded Professionalization » *European Evaluation Society Newsletter*, n°3, 1997.
- Site Web de la Deutschen Gesellschaft für Evaluation : [www.degeval.de](http://www.degeval.de)
- Europe
- TOULEMONDE, Jacques. « Evaluation Culture(s) in Europe : Differences and Convergence between National Practices. » *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 69. Jahrgang, Heft 3/2000, p. 350-357.
- Site web de la European Evaluation Society : [www.europeanevaluation.org](http://www.europeanevaluation.org)
- Sources additionnelles à consulter
- International Evaluation Research Group : [www.inteval.org](http://www.inteval.org)
- CEval Centrum für Evaluation : [www.ceval.de](http://www.ceval.de)
- STOCKMANN, Reinhard (dir.) (2000). *Evaluation Forschung : Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, Leverkusen (Deutschland) : Leske + Budrich. (« La recherche en évaluation : fondements et champs de recherche choisis. ») <http://www.geist.de/leske/verlag-D.html>
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung ([www.diw.de](http://www.diw.de)) - *Quarterly Journal of Economic Research* :
- [www.diw.de/english/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang00/content\\_3.html](http://www.diw.de/english/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang00/content_3.html)
- Stabestelle Moderner Staat – moderne Verwaltung (administration publique moderne) au ministère fédéral de l'Intérieur de la RFA : [www.staat-moderne.de](http://www.staat-moderne.de)



# Avantages et handicaps pour la pratique de l'évaluation de programme au Québec, en France et en Allemagne

Par **Geneviève Poulin**

Geneviève Poulin travaille au ministère du Développement des ressources humaines du Canada. Elle est titulaire de la maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec  
genevieve.poulin@hrdc-drhc.gc.ca

*L'évaluation est au premier plan. Portée par le besoin des États de mesurer et de comparer leur performance, encouragée par des citoyens soucieux des deniers publics, elle a trouvé dans les approches du nouveau management public un terrain fertile à son déploiement, surtout dans les pays qui cultivent l'indépendance parlementaire. A contrario, son coût et certaines traditions nationales brisent son élan. Instrument de réforme, elle est partout signe de modernité.*

L'étendue de la pratique de l'évaluation de programme de même que les types d'évaluation varient d'un pays à l'autre. À l'occasion d'un séminaire récent, les participants, français, allemands et québécois ont dressé le constat de ces variations s'agissant de leurs pays respectifs et se sont interrogés sur les causes de ces différences. Celles-ci étant nécessairement le résultat d'une combinaison de conditions propres à chacune des administrations publiques observées, des hypothèses ont été émises quant aux facteurs susceptibles de favoriser le développement de la fonction évaluation ou au contraire soupçonnés de l'handicaper. Pour autant, nous éviterons d'être péremptoirs sur l'existence d'un lien effectif de cause à effet entre cet amont et la pratique de l'évaluation de programme n'ayant pas, à ce stade, recensé de mesures véritables ni effectué d'analyses approfondies autorisant une telle affirmation.

## Facteurs favorables

Par facteurs positifs on entend ceux qui sont aptes à aider ou à provoquer l'implantation de l'évaluation de programme, de la maintenir ou encore de la rendre particulièrement utile voire, dans certains cas, indispensable. Ils peuvent se situer dans l'environnement externe d'un gouvernement ou au sein même de celui-ci.

### ► Environnement externe

La mondialisation a ouvert un champ d'expériences dans lequel l'évaluation de programme a trouvé à se développer. Il est notoire que ce phénomène affecte les gouvernements nationaux de maintes façons. La mobilité des entreprises et des travailleurs, et surtout des capitaux, a créée une nouvelle forme de concurrence entre les États, contraints de préserver un milieu économique, une fiscalité et un cadre de vie attractifs. L'État doit donc se montrer performant mais surtout le démontrer. Nombre de gouvernements ont ainsi de plus en plus souvent recours à l'évaluation de programme pour mesurer et comparer leurs résultats, promouvoir leurs choix de société et afficher leurs réussites.

L'Allemagne, la France et le Québec ont tous pris acte des exigences de la globalisation même si les changements et les adaptations se sont inscrits dans des processus différents. Au Québec par exemple, on a été principalement sensible à la pression des marchés financiers. La recherche puis le maintien du déficit zéro et d'une saine gestion financière et par voie de conséquence l'obtention d'une meilleure cote de crédit ont justifiés plusieurs décisions politiques majeures. La France et l'Allemagne se sont d'abord préoccupées de

respecter les critères de convergence du Traité de Maastricht aux fins d'être admis dans la « zone euro »<sup>1</sup>. Ces critères concernaient, entre autres, la part de la dette publique par rapport au produit intérieur brut, le taux d'inflation, le taux d'intérêt et la valeur de la monnaie. Ils exigent et entraînent toujours un contrôle strict des dépenses publiques.

Cependant, quoique la mondialisation ait provoqué la mise en place d'outils d'expertise, il n'existe pas, à notre connaissance, de mesures précises de son impact direct sur l'évaluation de programme. En outre, les effets de la mondialisation ne se réduisent pas à l'accroissement de la compétitivité financière. L'essor des communications et donc le partage du savoir-faire doivent aussi être considérés.

Au Québec et en Allemagne, les exigences des contribuables en matière d'utilisation des fonds publics sont un autre facteur identifié comme favorisant la pratique de l'évaluation de programme. Ces pressions se traduisent de différentes façons : dénonciation par des associations de gens d'affaires, vote des citoyens, insistance médiatique, etc. Leur ampleur n'a de limites que la perméabilité des administrations à les prendre en considération. Ainsi, les citoyens français ne bénéficient pas à

cet égard d'une écoute aussi attentive de la part de leur gouvernement<sup>2</sup>. Toujours est-il que les administrations interpellées se dotent des instruments qui leur permettent de prouver qu'elles répondent aux attentes de leurs administrés.

Plus généralement, on constate que l'évaluation de programmes et de politiques est un des fleurons des nouvelles approches en management public, elles-mêmes véhiculées par l'idéologie néolibérale. Ces courants et tendances ont eu plus de résonances au Québec et en Allemagne qu'en France<sup>3</sup>, mais bien moins qu'en Angleterre et aux États-Unis<sup>4 5</sup>, pays dont les traditions culturelles et religieuses se reflètent dans l'adhésion sans nuance aux paradigmes de la mondialisation<sup>6</sup>.

Au Québec, la situation géopolitique explique la forte réceptivité à ces idéologies et donc le succès de l'évaluation de programme. Par tradition catholique et social-démocrate, le Québec n'en est pas moins le proche voisin des États-Unis, pionnier en matière d'évaluation de programme<sup>7</sup>. Qui plus est, le gouvernement fédéral du Canada accorde une grande importance à la fonction évaluation. Des dispositions de la Loi sur le Vérificateur général prévoient de signaler au Parlement les cas où la mesure de l'efficacité des programmes n'a pas été prévue<sup>8</sup>. Le concept était bien connu des québécois.

#### ► Environnement interne

L'évaluation de programme trouve aussi à s'appuyer sur des éléments internes aux activités gouvernementales elles-mêmes. La plupart font écho aux facteurs étudiés ci-dessus car ils sont, en un certain sens, les fruits de l'action ou de l'inaction de l'administration face à son environnement externe.

Ainsi, l'avance du Québec en matière d'évaluation de programmes par rapport à l'Allemagne et à la France peut se comprendre par

une fréquentation déjà ancienne de la discipline. Depuis le début des années 1970, les réformes et réalignements administratifs successifs ont en effet intégrés la dimension évaluation<sup>9</sup>. Toutefois, ce ne serait pas tant la volonté explicite d'imposer l'évaluation mais plutôt les arrangements institutionnels qui seraient déterminants.

Tenzer<sup>10</sup> fait remarquer à ce sujet que le retard de la France dans le domaine de l'évaluation n'est pas d'ordre chronologique mais institutionnel. Dès les années 1960, au moment où les États-Unis et le Canada organisaient le *Planning Programming Budgeting System*<sup>11</sup>, la France adoptait la rationalisation des choix budgétaires (RCB). Le retard renverrait à la spécificité des institutions françaises. Car, « les pays où l'évaluation est la plus développée sont ceux où, d'une part, la séparation des pouvoirs est la plus marquée et où la capacité de contrôle parlementaire notamment est la plus forte et, d'autre part, ceux qui connaissent des traditions d'indépendance – ou plus précisément d'extériorité par rapport à l'administration – de corps de contrôle ou d'audit. Plus généralement, ce sont dans les pays où le principe de transparence prévaut que le besoin d'évaluation se fait le plus sentir pour quasiment toute action publique. »<sup>12</sup>.

Cette analyse corrobore les conclusions préliminaires que tiraient Marceau et Turgeon d'une étude comparative des processus institutionnels d'évaluation des programmes publics en 1994<sup>13</sup>. Pour ces derniers, la concurrence institutionnelle, particulièrement par le bris du monopole de l'exécutif, favoriserait la fonction évaluation<sup>14</sup>.

Par ailleurs, la fonction évaluation peut être mise en lumière et promue à l'occasion de la traduction législative des réformes visant à la modernisation de l'État. Au Québec, la *Loi sur l'administration publique*<sup>15</sup> codifie les principes de gestion par résultats, de transparence et

d'imputabilité de l'administration publique devant le législateur, accordant à celui-ci un regard accru sur les activités de l'administration<sup>16</sup>. Sans prétendre à cette exhaustivité, d'autres réformes mettent en place des dispositifs visant une plus grande utilisation de l'évaluation<sup>17</sup>. Par exemple, l'introduction de clauses crépusculaires dans la réglementation des *Landers* allemands dans les années 1980<sup>18</sup> obligea implicitement la démonstration du bien fondé des règlements préalablement à leur mise en vigueur. Cette remise en question systématique fut, quelques années plus tard, préconisée à l'échelle nationale par le Comité consultatif pour l'allègement de l'État. De même, en France, dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 réformant en profondeur l'attribution des crédits publics, figure en puissance la consécration de l'évaluation des politiques publiques.

En terminant, signalons que la procédure de contractualisation entre administration centrale et services déconcentrés ou sous tutelle telle qu'elle se généralise en France et en Allemagne, et la conscience, en Allemagne et au Québec, que les ressources sont limitées, sont également des incitatifs à l'activation de mécanismes d'évaluation.

## Facteurs handicapants

Pour les fins de la présente analyse, on désigne comme facteurs handicapants ceux qui constituent des obstacles à l'implantation ou à l'utilisation de l'évaluation de programme. À l'instar des facteurs positifs, ils proviennent de l'environnement interne ou externe de l'administration. Évidemment, plusieurs réfléchissent *a contrario* les facteurs positifs énoncés précédemment. C'est pourquoi nous ne ferons mention ici que des facteurs jugés pertinents pour les administrations représentées et qui n'apparaissent pas dans la première section.

#### ► Environnement externe

Le coût des évaluations et surtout le point de vue des contribuables

sur la légitimité de ce type d'investissements est une des principales entraves externes au déploiement de l'évaluation. Les trois administrations ont toutes du, par le passé, essayer des critiques et s'astreindre à justifier, le cas échéant, leurs enquêtes. Habituellement, les citoyens réagissent vivement lorsque les résultats d'une investigation longue et onéreuse confirment leur propre intuition. Mais le plus souvent, c'est l'absence apparente de suites aux recommandations d'une étude qui provoque le plus d'amertume et de controverse.

#### ► Environnement interne

Le frein le plus puissant aux réformes et à l'évaluation tient cependant aux cultures administratives nationales. En France et en Allemagne, les administrations publiques, omniprésentes et (se considérant) omniscientes, ancrées sur une tradition de secret et d'opacité

accueillent avec réserve l'activité évaluative perçue comme une forme déguisée de contrôle. La taille et le pouvoir de la fonction publique et des syndicats qui la représentent amplifient cette attitude. Il existe une convergence d'intérêts virtuelle. Car si les fonctionnaires demeurent réticents à évaluer leur action, les politiques y voient une menace. En France, compte tenu de l'imbrication de l'État et de la Nation, évaluer revient, pour certains politiciens, fonctionnaires et même pour la majorité des citoyens, à remettre en cause le cadre consensuel national.

### L'évaluation, instrument de réforme

Le repérage de facilités ou au contraire d'écueils à la pratique de l'évaluation de programme dans les administrations publiques de France, d'Allemagne et du Québec est un travail préparatoire à une analyse critique des hypothèses sur lesquelles nous avons fondé notre typologie.

De même faudrait-il pondérer et compléter notre traitement en fonction des différents modèles d'évaluation.

Cet examen rigoureux bonifierait la connaissance que nous avons du contexte entourant l'implantation de la fonction évaluation. Dès lors, les administrations sur le point d'intégrer cette pratique dans leur quotidien ou tentées de le faire, pourraient l'acclimater à leurs spécificités, et même envisager de l'inscrire dans un processus de changements plus profonds et plus durables.

Car, ne l'oublions pas, l'évaluation n'est pas une fin en soi mais un outil de diagnostic et d'amélioration continue. Faute de disposer de cette flexibilité, un État peut se retrouver un jour en rupture avec sa société, contraint d'adapter son intervention par des réformes administratives et institutionnelles brutales. ■

#### Notes

- <sup>1</sup> Zone utilisant la devise monétaire qu'est l'euro.
- <sup>2</sup> Cela est même admis par certains fonctionnaires français : « la question du coût est indissociable de la critique : les contribuables « en veulent « désormais pour leur argent (quasiment sur le modèle des relations clients-fournisseurs) » voir <http://perso.wanadoo.fr/patrick.croquet/preambule.htm>
- <sup>3</sup> Quoique l'Allemagne les ait tout de même ressentis.
- <sup>4</sup> SAINT-MARTIN, Denis « Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une « consultocratie »? *Revue Canadienne de Science Politique*, XXXII:1, mars 1999, p.41-74.
- <sup>5</sup> CÔTÉ, Louis. « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'oeil*, 8, avril 2002, p. 9-12.
- <sup>6</sup> Voir, dans la section sur les facteurs positifs de l'environnement interne, la gestion par résultats et autres réformes visant la modernisation de l'État.
- <sup>7</sup> Les États-Unis font des évaluations de programme sous diverses formes, depuis plus de trente ans.
- <sup>8</sup> Dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre : *Loi*

*sur le Vérificateur général*, L.R. 1985, ch. A-17, art. 7 (2) e).

- <sup>9</sup> TURGEON, Jean (1994). « Évolution et leçons de l'évaluation de programme aux gouvernements du Canada et du Québec » dans Éthier G., Parenteau R. et Beauregard C., *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sillery, Québec, Presses de l'Université du Québec, chapitre 4, p. 83-107.
- <sup>10</sup> TENZER, Nicolas, L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique. *Revue française des affaires sociales*, Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française, janvier-mars 2000, p. 36.
- <sup>11</sup> Le Planning Programming, Budgetting System (PPBS) était un système de gestion centrale inspiré par les États-Unis et dont le but était de juger du mérite des administrations sur la base des résultats obtenus et de leur rentabilité. Ce concept était similaire au RCB en France.
- <sup>12</sup> TENZER, Nicolas L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique ». *Revue française des affaires sociales*, Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française, janvier-mars 2000, p. 36.
- <sup>13</sup> TURGEON Jean et Richard MARCEAU, (1994). « Une analyse comparative de processus institutionnels d'évaluation de

programmes publics », dans CHARIH, M., PAQUIN, M., *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, Sainte-Foy, Québec, ENAP, p.183-184.

- <sup>14</sup> Crozier (1998) invoque aussi des raisons d'ordre systémique en alléguant que les systèmes fédéraux américain et canadien ne fonctionnent pas avec la même lourdeur administrative que le système français. Voir CROZIER, Michel, « L'échec de l'évaluation en France tient au modèle jacobin ». *Pouvoirs locaux*, revue trimestrielle de l'Institut de la décentralisation, Boulogne Billancourt, n° 38 III, 1998, p. 42.
- <sup>15</sup> L.R.Q. c. A-6.1.
- <sup>16</sup> Il faut dire que les administrations française et allemande peuvent aussi connaître une obligation de rendre compte, mais seulement dans des cas respectivement de graves dysfonctionnement ou de problèmes particuliers.
- <sup>17</sup> Entre 1996 et 2000 6 pays faisant l'objet de cette étude vivaient une réforme visant la mesure de la performance : <http://www.enap.uquebec.ca/documents-pdf/observatoire/coup-doeil/2001-nov-vol7no2.pdf>
- <sup>18</sup> <http://www.enap.uquebec.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/1997-nov-vol4num3.pdf>

*La teneur des articles de ce Coup d'oeil reflète les constats faits par les quatre auteures dans le cadre de leur participation au séminaire de l'Institut Gustav Stresemann du 5 au 10 mai 2002, ainsi que le résultat de leurs recherches personnelles. Elle ne traduit en aucune façon la position officielle des organisations où elles travaillent.*

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Coup d'oeil* est un périodique bimestriel en alternance avec *Vigie* et il est dédié à l'analyse comparative, fait d'articles courts portant fréquemment sur une thématique homogène. ■ La reproduction totale ou partielle de *Coup d'oeil* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Coup d'oeil* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : [danyelle\\_landry@enap.quebec.ca](mailto:danyelle_landry@enap.quebec.ca). Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
Bulletin d'information COUP D'ŒIL  
DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1203-8717

