

# RÉSEAU DE VEILLE INTÉGRÉE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES



## PROSPECTIVE

NOVEMBRE 2007

### NUMÉRO SPÉCIAL L'ÉTAT STRATÈGE

#### MOT DE L'ÉDITRICE

Chères lectrices, chers lecteurs,

Ce numéro spécial de *Prospective* est l'aboutissement des travaux de recherche et d'analyse menés par les membres du Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques et porte essentiellement sur les pratiques en matière de gouverne.

Les façons de faire de l'appareil gouvernement québécois sont en train d'évoluer, et ce, à bien des égards. À l'exemple des autres gouvernements, le Québec adopte de nouvelles approches pour bien composer avec les multiples préoccupations dont l'importance grandit dans l'esprit des citoyens. Ces nouvelles façons de faire se caractérisent principalement par la décentralisation des décisions, une plus grande autonomie de gestion, une plus grande responsabilisation de l'Administration, une amélioration de la reddition de comptes et une préoccupation marquée pour la qualité des services offerts aux citoyens. Et si les défis sont de taille, les ressources demeurent limitées. Dans ce contexte, il nous faut être visionnaires pour être plus stratégiques.

Les autres gouvernements réforment aussi leur administration. Des discussions sur les structures, les façons de faire et les outils administratifs surgissent d'un peu partout. La montée des besoins et des attentes des citoyens militent pour une réelle modernisation administrative. Il est donc tout à fait pertinent d'observer la manière dont est conduite cette modernisation dans d'autres pays. Les analyses proposées dans cette édition présentent quelques exemples des réformes administratives entreprises ailleurs. Il s'agit, bien sûr, d'un parcours très succinct qui pourra toutefois être complété par une consultation d'autres documents déposés à ce sujet sur le site du RVIPP.

Bonne lecture!

**Marzena Jarek**

# LES GRANDES TENDANCES DES POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES DANS LE MONDE

Interview de M. Scott H. Jacobs par *Martine Perbet*, fonctionnaire française en détachement au ministère du Conseil exécutif, à la Direction de l'allégement réglementaire et administratif, Washington, le 27 mai 2007.

*Scott H. Jacobs compte aujourd'hui parmi les grands experts internationaux des politiques réglementaires. Après avoir commencé sa vie professionnelle à l'Office of Management and Budget du bureau du président des États-Unis, il a dirigé, de 1995 à 2001, le programme de réforme réglementaire de l'OCDE. C'est dans le cadre de ce mandat qu'a été publiée la première norme internationale portant sur la qualité de la réglementation. Plus récemment, il a été le seul membre non canadien du groupe de travail à l'origine du rapport La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada (2004), rapport sur lequel s'appuie la nouvelle politique réglementaire du gouvernement fédéral (2007).*

*Scott H. Jacobs est aujourd'hui directeur général de Jacobs and Associates, firme de consultants internationale (américaine, européenne et asiatique), spécialisée dans le domaine de la réforme réglementaire. Sa vision, à la fois historique et mondiale, en fait l'un des acteurs les mieux placés pour mettre en perspective les politiques de la qualité réglementaire et en dégager les grandes tendances.*

**Scott Jacobs, avant d'entrer dans le vif du sujet, pouvez-vous, s'il vous plaît, préciser ce qu'est la réforme réglementaire, car ce concept n'est pas toujours bien compris ?**

Depuis un demi-siècle, les sociétés modernes ont élaboré des systèmes réglementaires complexes en vue de répondre aux problèmes auxquels elles font face. À l'expérience, ces systèmes paraissent perfectibles; c'est ce à quoi s'attachent les réformes réglementaires des pays industrialisés. Différentes dispositions en découlent telles que la constitution d'entités administratives vouées à la qualité réglementaire, le lancement de politiques d'allègement réglementaire, l'obligation de réaliser des analyses d'impact des réglementations (ou AIR)... Le point commun à toutes ces actions est le concours à l'émergence d'un corpus réglementaire qui soit efficace, c'est-à-dire qui incite au respect des orientations régaliennes (équité, sécurité, justice, environnement...) sans faire peser de coûts prohibitifs sur la collectivité<sup>1</sup>.

**De nombreuses critiques se font jour sur ces politiques de la qualité réglementaire, celles-ci n'ayant pas, semble-t-il, donné les résultats escomptés. Quel regard portez-vous, aujourd'hui, sur cette réforme ?**

La réforme réglementaire doit être resituée dans le contexte d'ensemble des réformes de l'État. On doit avoir conscience

du fait qu'il s'agit d'une réforme très jeune, si on la compare à la réforme budgétaire, qui a été la première réforme de l'État.

Au début du siècle dernier, l'attention était focalisée sur la fonction principale de l'État, qui était de « dépenser ». La fragmentation du budget entre les différents ministres a semblé peu propice à une gestion efficace des deniers publics. La réforme des finances publiques s'est alors attachée à soumettre le processus budgétaire à un contrôle de la qualité exercé au niveau central. L'attention ne s'est portée sur la seconde fonction de l'État, « réglementer », que bien plus tard, au milieu des années soixante-dix. Affrontant des récessions plus ou moins graves, les pays développés cherchaient alors par tous les moyens possibles à stimuler leurs économies. Les critiques récurrentes concernant « l'inflation normative », « le coût de la réglementation » sont alors parvenues aux oreilles des gouvernements. Elles les ont incités à s'intéresser de plus près aux réglementations et, plus précisément, à revisiter les processus administratifs au moyen desquels les réglementations étaient élaborées et appliquées.

L'approche adoptée pour la réforme réglementaire a été similaire à celle adoptée, quelques décennies auparavant, pour la réforme budgétaire. Il s'est agi, dans les deux cas, d'établir un cadre institutionnel qui garantisse l'efficacité du processus.

Attention, être efficace en matière de réglementation ne signifie pas forcément réduire la réglementation, mais réglementer à

bon escient, c'est-à-dire édicter des lois, des règlements dont les avantages dépassent les inconvénients. D'ailleurs, si l'objectif visé était un allègement de la réglementation, ce serait un échec, car, contrairement au discours général, je pense que la croissance réglementaire n'a pas été interrompue. Les déréglementations dont il est souvent fait mention dans la littérature économique, que ce soit aux États-Unis, en Europe ou ailleurs dans le monde, n'ont, à mon avis, jamais eu lieu. Il n'y a jamais eu déréglementation, d'aucune politique ni d'aucun secteur. Au contraire, on observe une forte croissance du corpus réglementaire dans tous les pays et dans tous les secteurs.

### **Cette croissance réglementaire s'observe même aux États-Unis ?**

Oui. Depuis que le président Reagan a pris le pouvoir, en 1981, cent quarante réglementations nouvelles sont venues s'ajouter au corpus fédéral, indépendamment de la couleur politique du président, démocrate ou républicain. Cette croissance s'observe partout dans le monde. La période de croissance réglementaire la plus rapide au Royaume-Uni a été celle des années Thatcher. Pourquoi ? Parce que toute politique de privatisation nécessite l'établissement de cadres juridiques rénovés pour des marchés nouveaux. La déréglementation n'est donc qu'un mythe. C'est exactement le contraire qui s'est produit ces dernières années : l'explosion des textes législatifs et réglementaires s'est traduite par une surréglementation généralisée avec, pour corollaire, une forte insécurité juridique.

La réforme réglementaire n'est pas un choix, c'est un événement inévitable parce que l'État ne peut bien jouer son rôle dans la société avec un système réglementaire hors de contrôle. Il ne peut résoudre les problèmes névralgiques de la société, les problèmes de santé, d'environnement, d'immigration..., sans revisiter sa fonction réglementaire. Simplement, l'engagement des États en faveur d'une meilleure qualité réglementaire doit être pensé dans la durée, comme en témoigne la réforme budgétaire qui se poursuit encore aujourd'hui par l'introduction de nouvelles méthodes d'analyse, de nouveaux processus, bien qu'elle ait été entreprise il y a cent ans. On commence maintenant à mettre en œuvre le même genre de réforme évolutive à propos de l'État réglementaire.

### **Pouvez-vous revenir sur la création du groupe sur la réforme réglementaire de l'OCDE ?**

Quand je suis arrivé à l'OCDE, en 1991, il n'y avait pas de programme de réforme réglementaire. Ce n'est qu'après avoir forgé des références communes en matière de gestion des

finances publiques que l'OCDE s'est intéressée à l'autre instrument des pouvoirs publics, la réglementation. À cette époque, les pays membres n'avaient aucune vision commune des stratégies à mettre en place pour améliorer la qualité de la réglementation. La difficulté portait même sur la définition de la réglementation. Il a fallu quatre ans de discussions intenses, avec des pays aussi différents que le Japon, la France et les États-Unis, pour parvenir à un consensus. En 1995, le conseil de l'OCDE publiait la première norme internationale relative à la qualité de sa réglementation.

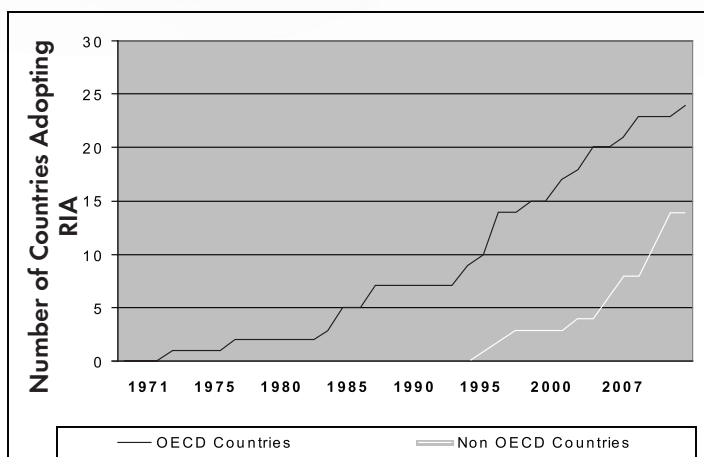
### **Les dix critères de la prise de décision en matière de réglementation (OCDE, 1995)**

1. Le problème est-il correctement défini ?
2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?
3. La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale ?
4. Quel est le fondement juridique de la réglementation ?
5. Quel est le ou les niveaux d'administration appropriés pour agir ?
6. Les avantages des réglementations en justifient-ils le coût ?
7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?
8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?
9. Toutes les parties intéressées ont-elles la possibilité de faire connaître leurs vues ?
10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

Ensuite, l'OCDE, comme pour tous les dossiers abordés au sein de cette instance, s'est donné comme mission d'élaborer une boîte à outils pour les pays membres afin de les aider à mettre en place les réformes réglementaires. Ces outils ont été choisis pour leur robustesse parmi ceux qui ont été étudiés dans le cadre des comparaisons des bonnes pratiques réalisées par l'OCDE; l'analyse d'impact réglementaire y figure en bonne place. Cette analyse vise à mettre en regard les coûts et avantages des futures réglementations afin de permettre au décideur public de rendre des arbitrages éclairés. Cette méthode, simple dans son principe, prend appui sur un corpus technique qui doit être bien maîtrisé : la valorisation de l'environnement, par exemple, suppose des études économiques poussées. Consciente de ces difficultés, l'OCDE a formulé en 1997 des recom-

mandations concrètes pour aider à réaliser les analyses d'impact réglementaire. Finalement, les analyses d'impact réglementaire ont commencé à vraiment prendre leur essor dans les années 2000 (cf. le graphique ci-après).

### Analyses d'impact de 1971 à 2007 (nombre de pays les ayant adoptées)



Source: Copyright par Jacobs and Associates, 2007

### Près d'une décennie plus tard, quelles sont les grandes tendances en matière d'AIR ?

De plus en plus de pays utilisent les analyses d'impact pour éclairer la décision publique. Toutefois, l'examen des pratiques en cours dans différents pays, dont la plupart ont été des précurseurs dans le domaine (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande, Suède...), montre que nombre d'entre eux n'utilisent pas toutes les possibilités des analyses d'impact réglementaire<sup>2</sup>. Beaucoup de pays se concentrent sur une catégorie précise d'impact (fardeau administratif, par exemple), se privant ainsi d'une vue globale des effets des projets réglementaires sur la collectivité.

L'intérêt politique de ces analyses parcellaires grandit, notamment en ce qui concerne les analyses centrées sur les coûts supportés par les entreprises, les gouvernements y voyant un moyen de favoriser l'activité économique. À mon avis, cette tendance est très dangereuse. Il y a un danger réel de détourner ces analyses de leur objectif pour en faire un outil aux mains de groupes de pression, cela au détriment des intérêts globaux à moyen ou à long terme. Ce glissement peut s'opérer à

la demande de ministères désireux de protéger les intérêts des acteurs de leur domaine, par exemple les petites et moyennes entreprises.

Il faut revenir aux principes fondamentaux : toute intervention publique, budgétaire ou réglementaire, se traduit par des coûts et des avantages. Se concentrer sur les coûts, voire uniquement sur certains d'entre eux, est forcément très réducteur. Les avantages ne peuvent être évacués de l'AIR, ils doivent être explorés parce qu'ils font partie de la solution au problème posé.

**Les AIR ne souffrent-elles pas d'un déficit de compréhension ? La méthode coût-avantage est souvent perçue, à tort, comme exclusivement centrée sur la dimension financière des problèmes.**

Il est en effet frappant de constater que les associations environnementales, par exemple, sont souvent opposées aux analyses économiques de type coût-avantage, alors que cette méthode fait beaucoup pour expliciter les avantages des politiques environnementales. Cette capacité des AIR à opérer une synthèse d'effets multiples, débordant largement la sphère financière, est souvent mal comprise.

Il faut néanmoins se remettre en cause. Avec le recul, je tends à penser que cela a peut-être été une erreur de trop mettre l'accent sur la méthode coût-avantage. Fondée sur le corpus microéconomique, cette méthode est exigeante pour ce qui a trait aux statistiques, modèles, expertises. D'une certaine façon, la mise en œuvre des AIR a excédé les capacités de certains gouvernements : faute de systèmes d'information adéquats et de ressources humaines spécialisées, les AIR se sont trop souvent révélées de piètre qualité. Ce phénomène s'est aggravé au moment de l'extension des analyses à un nombre de plus en plus important de projets réglementaires. Cette demande croissante d'AIR, du fait de l'adhésion du monde politique à ce nouvel instrument, s'est traduite par une dégradation de la qualité.

Gouvernements et administrations doivent s'engager dans un processus de réhabilitation des AIR. Toutes les analyses partielles doivent être réintégrées dans une même AIR. C'est le seul moyen pour le décideur public de disposer de tous les éléments lui permettant de véritablement peser le pour et le contre d'une réglementation. Il ne faut pas, cependant, faire fi des raisons qui ont présidé à l'éclatement des AIR, à savoir leur trop grande complexité. Les exigences de qualité doivent donc être revues à la baisse, mais, en contrepartie, l'accent doit être mis sur la robustesse des analyses. Enfin, il faut canaliser les ressources en

AIR vers les projets réglementaires les plus importants. Au bout de ce processus se trouve la participation effective des AIR à la décision publique.

### **N'y a-t-il pas un effort de pédagogie à faire sur les AIR afin de lever les barrières « culturelles » qui entravent leur développement ?**

Effectivement, ce scepticisme vis-à-vis des AIR existe. À Bruxelles, par exemple, j'ai perçu beaucoup de réserve au sujet des analyses d'impact. Par le passé, la Commission de l'Union européenne a utilisé différentes fiches retraçant chacune un impact particulier (effet sur les entreprises, effet sur l'environnement...), un peu comme les analyses parcellaires dont il a été question précédemment. Chaque fiche donnait donc un éclairage partiel du projet de la Commission. Ces évaluations fragmentaires se sont vite avérées peu utiles pour rendre compte de la complexité des propositions politiques. La Commission a donc décidé, en 2002, d'intégrer l'ensemble de ces fiches au sein d'une seule et unique analyse d'impact réglementaire.

Certes, il y a eu des problèmes de démarrage. Les services de la Commission devaient se mettre en ordre de marche et il n'était pas simple d'évaluer l'impact des propositions réglementaires de la Commission dans l'ensemble des États membres. Cependant, après un début timide en 2003 et 2004, le nombre d'analyses d'impact réglementaire s'est accru et, corrélativement, la qualité de ces analyses s'est améliorée. Nombreux sont ceux qui jugent d'ores et déjà plus efficace de disposer d'une analyse intégrée, fondée sur la méthode coût-avantage, que de plusieurs fiches.

Je vous donne l'exemple de REACH, la réglementation européenne<sup>3</sup> adoptée fin 2006, qui impose aux fabricants et importateurs de produits chimiques d'évaluer les risques associés à ces produits et de mettre en place une gestion de ces risques. J'ai discuté dernièrement avec un responsable de la Commission. Selon lui, il aurait été impossible de résoudre le conflit opposant les associations environnementales et l'industrie chimique si l'on n'avait pas pu disposer d'analyses d'impact permettant d'objectiver les effets des différentes solutions envisagées.

Seule la confrontation des analyses d'impact réalisées par les différents protagonistes (évaluation de WWF [World Wide Fund for Nature], évaluation de l'industrie chimique, évaluation de la Commission) a permis de progresser vers une solution qui offre un meilleur bilan coût-avantage : le premier projet de règlement publié pour consultation présentait un coût pour la société de

12 milliards, celui qui a été finalement adopté comportait un coût à hauteur de 2 milliards, et cela sans perdre beaucoup d'avantages. À mon avis, c'est une grosse victoire pour l'environnement et pour l'économie mondiale.

### **À l'expérience, peut-on dire que l'architecture institutionnelle des gouvernements joue un rôle dans la qualité des politiques réglementaires ?**

Effectivement, la structure gouvernementale se prête plus ou moins bien à l'instauration d'un processus central de contrôle de la qualité des politiques publiques.

Dans un système exécutif centralisé comme celui des États-Unis, il est assez facile pour les services du président de piloter le processus de qualité réglementaire. L'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), service de l'Office of Management and Budget, placé sous l'autorité du président, expertise les analyses d'impact des agences réglementaires et, si l'une d'elles est jugée non conforme, l'OIRA n'hésite pas à lui enjoindre de mieux documenter son projet (*return letter*). Un quart de siècle après leur mise en place, on peut considérer que les AIR sont entrées dans une phase de maturité. Elles sont, en moyenne, d'assez bonne qualité et, avec le recul, on peut dire qu'elles ont véritablement contribué à améliorer les réglementations.

Ceci étant, ce processus pour efficace qu'il soit ne concerne que la réglementation sous contrôle de l'exécutif. La loi y échappe complètement, ce qui constitue un autre problème propre aux institutions américaines, caractérisées par une séparation forte des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le Congrès semble d'ailleurs le moins ouvert des trois pouvoirs à cet égard, le système judiciaire ayant tendance à se saisir des analyses d'impact pour asseoir ses décisions. Ce phénomène se constate également à la Cour de justice de l'Union européenne.

La qualité des AIR est moindre dans des pays comme le Canada et le Royaume-Uni, bien que leurs investissements dans de telles analyses remontent, pour eux aussi, à plusieurs décennies. Les gouvernements de type Westminster se prêtent peut-être moins bien à l'instauration d'une politique réglementaire centralisée. Le premier ministre, n'étant que le *primus inter pares* (c'est-à-dire le premier parmi ses pairs), n'a pas l'autorité

nécessaire pour jouer le rôle du chien de garde (*watch dog*) vis-à-vis des autres ministères. Cela explique sans doute que le Royaume-Uni vienne de mettre en place de nouvelles formes de contrôle de qualité des AIR.

En France, la situation est intermédiaire. Le premier ministre, comme au Royaume-Uni, dispose d'une capacité limitée à mener des politiques concernant différents départements ministériels, du fait du pouvoir dévolu au ministre des Finances (comme au ministre en charge du Treasury britannique). En revanche, le rôle important du président de la République ouvre la possibilité d'adopter, dans ce pays, une politique réglementaire qui puisse être pilotée par le centre de l'exécutif.

### **Voyez-vous un autre facteur qui soit déterminant dans l'émergence de politiques de la qualité réglementaire ?**

À mon avis, le système d'éducation joue sans doute un rôle dans le développement des analyses d'impact. En France, par exemple, on apprend à raisonner en allant du général au particulier, alors que c'est l'inverse dans les pays anglophones. Dans les pays francophones, on commence par les concepts abstraits, on en étudie les applications et l'on débouche sur une conclusion spécifique. Dans les pays anglophones, on part des faits constatés et l'on élabore ensuite les principes. J'ai assisté, à l'OCDE, à des discussions révélatrices à cet égard. Les francophones commençaient le débat en posant la question des principes, alors que les anglophones se demandaient quels étaient les faits, les statistiques disponibles... Chaque approche présente des avantages et inconvénients, mais l'approche inductive incite sans doute plus à accepter l'AIR qui, par définition, renvoie à une étude détaillée des faits. Cette différence culturelle explique sans doute, pour partie, le faible développement de l'AIR en France.

### **Que diriez-vous en conclusion ?**

Les réglementations constituent un élément de plus en plus important de la concurrence entre pays au sein du commerce international. Or, la pression normative, exercée par les citoyens et les entreprises, dépasse de loin la capacité des États à fabriquer des règles et à les mettre en œuvre. La règle de droit est devenue quasiment un mythe, ce qui fait de la qualité réglementaire un enjeu majeur pour les gouvernements. Les réformes en cours dans la plupart des pays développés, *better*

*regulation, smart regulation...*, peu importe leur dénomination, ne constituent toutefois que la partie émergée de l'iceberg. Les réformes à entreprendre devront aller bien au-delà. Je ne suis pourtant pas déçu, car cette démarche d'apprentissage est un passage obligé pour édifier un système normatif performant, condition *sine qua non* pour créer les conditions d'une croissance économique durable.

#### **Notes :**

1. Le vocabulaire utilisé ici est celui défini par l'OCDE dans *La réforme de la réglementation* (1997). L'expression *réforme réglementaire* (ou *réforme de la réglementation*) désigne toute politique publique visant à améliorer la qualité de la réglementation; le terme *réglementation* désigne tous les instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises, aux citoyens et aux administrations elles-mêmes (lois, décrets, règlements de tous les paliers de l'Administration, règles édictées par des organismes auxquels l'État a délégué des pouvoirs réglementaires). Par commodité de langage, *politique de qualité réglementaire* et *politique réglementaire* sont employées ici dans le même sens que *réforme réglementaire*. *L'allègement réglementaire* renvoie aux politiques visant à réduire le nombre de réglementations et/ou à réduire la charge assumée par les acteurs sociaux du fait de la réglementation.
2. Ce constat s'appuie sur une étude qui figure sur le site Web de Jacobs and Associates : « Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA Into Policy-making » (30 mai 2006). Le graphique est issu de cette étude.
3. Le règlement REACH, Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, constitue une réglementation majeure pour l'Union européenne. Il concerne l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques. Pour la première fois, le règlement REACH impose la charge de la preuve : fabricants et importateurs de produits chimiques doivent maintenant divulguer les dangers associés à leurs substances, évaluer les risques potentiels et indiquer les mesures à prendre pour écarter tout dommage à la santé et à l'environnement.

#### **Sites Internet en relation avec la réforme réglementaire :**

- Jacobs and Associates : [www.regulatoryreform.com](http://www.regulatoryreform.com)  
OCDE (gouvernance, réforme réglementaire) : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)  
Gouvernement fédéral du Canada : [www.regulation.gc.ca](http://www.regulation.gc.ca)  
Gouvernement du Québec : [www.mce.gouv.qc.ca/allègement/index.htm](http://www.mce.gouv.qc.ca/allègement/index.htm)  
Gouvernement des États-Unis : [www.whitehouse.gov/omb/infocore/regpol.html](http://www.whitehouse.gov/omb/infocore/regpol.html)  
Gouvernement du Royaume-Uni : [www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reform/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reform/)  
Gouvernement français (insécurité juridique) : [www.conseil-etat.fr/ce/rappor/pdf/dos\\_pres\\_2006.pdf](http://www.conseil-etat.fr/ce/rappor/pdf/dos_pres_2006.pdf)  
Commission européenne : [ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/impact\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm)  
Centre de recherche (États-Unis) : [www.aei-brookings.org](http://www.aei-brookings.org)

# POLITIQUES PUBLIQUES :

## ÉVALUATION ET DÉCISION (FICHE 6245)

*Veilleure associée : Martine Perbet, ministère du Conseil exécutif*

*La présente note a été écrite en France, au début de l'année 2005, dans un contexte où s'élevait une réflexion sur l'évaluation des politiques publiques. Mauvais fonctionnement des dispositifs antérieurs, climat de restrictions budgétaires, montée en puissance des conflits entre politiques — entre politique environnementale et certaines politiques sectorielles, notamment —, tous ces éléments militaient pour une réelle modernisation du cadre institutionnel d'évaluation.*

Évaluer et appliquer les résultats de l'évaluation à la décision implique d'abandonner tout angélisme. L'évaluation est une affaire technique : quantifier, soupeser les avantages et inconvénients des différentes solutions envisagées en ce qui concerne une politique sollicite le corpus de la science économique. Drainer toute l'information nécessaire vers l'évaluation (consultation extra et intra-administrative), puis organiser la discussion interministérielle autour de l'évaluation requiert l'instauration d'un cadre procédural bien étayé.

En France, surgit à intervalles réguliers une discussion sur le positionnement institutionnel de l'évaluation (auprès de l'exécutif, du législatif ou d'une autorité indépendante ?). L'étude plaide pour le pluralisme de l'évaluation ; chaque institution, chaque partie prenante à la décision devrait pouvoir nourrir le débat de ses propres évaluations : de la confrontation sortira une évaluation plus robuste. Cet article propose donc trois mots clés, méthodologie, gouvernance et pluralisme, pour fonder l'évaluation des politiques publiques.

### 1. MÉTHODOLOGIE : l'analyse économique et, plus précisément, le bilan coût-avantage

Une action publique se justifie si ses avantages excèdent ses inconvénients ; autrement dit, si son bilan coût-avantage est positif pour la collectivité. Ce raisonnement fait consensus de la part des institutions internationales : l'État est assimilé à un « despote bienveillant », planificateur omniscient qui a pour objectif l'intérêt général. Son intervention vise à atteindre une allocation des ressources optimale de type parétien (situation dans laquelle on ne peut améliorer le bien-être d'un individu sans détériorer celui d'un autre individu, optimum de premier rang)

en palliant les défaillances du marché (bien public, externalité, monopole naturel).

En pratique, le calcul économique permet de comparer des scénarios alternatifs de politiques publiques (choix d'investissements publics, tarification de ceux-ci, internalisation des effets externes) et utilise à cet effet une panoplie d'outils. Ces évaluations ne posent aujourd'hui pas de problème majeur dans les domaines où les instruments économiques sont arrivés à maturité, par exemple dans le secteur des transports ou de l'énergie. Dans d'autres domaines, comme la santé, l'éducation et l'environnement, où les instruments économiques se mettent en place au fur et à mesure que progressent les disciplines propres à ces secteurs (épidémiologie, écologie...), les évaluations revêtent parfois un caractère plus exploratoire. Pour autant, l'évaluateur n'est pas dénué de moyens puisqu'il peut toujours définir un cadre d'évaluation et en présenter les résultats en allant du plus probable au plus incertain.

Mettre l'analyse économique au cœur de l'évaluation implique :

- de recourir à des compétences de haut niveau (économistes, microéconomistes notamment) ;
- de veiller à ce qu'un lien étroit soit maintenu avec la recherche en économie et dans d'autres disciplines (les épidémiologistes, par exemple, pour les évaluations dans le domaine de la santé...);
- de moderniser les instruments d'évaluation (bases de données, modèles de demande, modèles géographiques, taux d'actualisation, révélation de consentements à payer, valorisation de biens non marchands...).

Cette conception de l'évaluation diffère quelque peu de l'évaluation telle qu'elle peut être pratiquée, par exemple, dans le cadre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances en France). Le pilotage de la procédure budgétaire relève d'une vision plus « planificatrice » des politiques publiques. Les autorités fixent un objectif global, l'évaluation consistant alors à se demander si les objectifs ont bien été atteints et s'ils l'ont été à moindre coût. L'évaluation économique constitue à ce stade un outil d'appoint, elle n'est pas au centre du pilotage stratégique. Elle retrouve, par contre, toute son utilité, du moins en cœur d'analyse, dès lors qu'il s'agit de définir une politique (évaluation *ex ante*) ou de réfléchir à une rénovation des politiques (évaluation *ex post*).

## 2. GOUVERNANCE : l'évaluation au centre de conflits d'intérêts qu'il convient de gérer

Le schéma idéal d'un évaluateur unique qui travaille pour un commanditaire « motivé » n'est pas courant. La situation évaluateur-décideur est souvent plus complexe; elle l'est tout particulièrement dans le cas des évaluations destinées à l'exécutif. Contrairement aux autres types d'évaluation (pour le Parlement, le secteur privé) qui mobilisent en général une seule équipe d'étude au service d'un commanditaire, la décision du gouvernement s'appuie sur les travaux des différents services administratifs. Elle est, en outre, directement liée à l'exercice du pouvoir, ce qui complique les rapports entre évaluateur et décideur. Plus précisément :

- La verticalité de l'Administration et, dans certains cas, son cloisonnement ne favorisent pas l'échange d'information. De plus, des conflits d'intérêts internes à la sphère publique (les fonctionnaires ne sont pas bienveillants) ou externes à celle-ci (pression de la société civile) concourent à orienter l'évaluation en faveur d'intérêts particuliers, voire à tuer dans l'œuf toute velléité d'évaluation. Ces intérêts sont dits « particuliers » dans le sens où ils s'opposent à l'intérêt général, et non dans le sens où ils seraient le fait d'acteurs privés, car ils peuvent provenir tout aussi bien de services administratifs.
- Les évaluations restent souvent dans les tiroirs. Cela s'explique par la différence de calendrier entre l'évaluation et la décision publique, mais aussi par l'appétence plus ou moins importante du décideur pour l'évaluation. Celui-ci n'a pas toujours envie de se lier les mains.

Ces inefficacités reposent pour l'essentiel sur la poursuite d'objectifs « privés » par des acteurs censés optimiser le bien-être collectif. Des dysfonctionnements semblables se rencontrent dans toutes les structures (entreprises, associations... ). Ce constat est à l'origine de la théorie de la gouvernance qui renvoie aussi bien au mot *gouverner* (du latin *gubernare*) qu'au mot *contrôler* (du grec *kybernan*). Elle vise à repérer le système le plus efficace pour mettre en ligne l'ensemble des acteurs d'une structure au service d'un objectif commun. Quelques métaprin- cipes s'en dégagent : responsabilisation (*imputability*), transparence du processus décisionnel (*transparency*), reddition de comptes par les décideurs (*accountability*), respect des règles (*compliance*).

Ces principes de « bonne » gouvernance sous-tendent les systèmes d'évaluation (études d'impact) qui se développent à l'étranger. Le premier ministre est doté de moyens propres, ce qui lui permet d'être pleinement responsable de la coordination interministérielle des évaluations, sans toutefois être « débordé » grâce à la nomination d'un ministre chef de file pour chaque évaluation. Des règles sont édictées tant en matière de procédures (procédures opposables à tous les acteurs de l'évaluation : qui doit faire quoi, à quel moment, comment) que de normes de qualité des évaluations (« labellisation » par pôle de compétences). Il incombe au premier ministre de faire respecter ces règles, et elles le sont en général. La transparence est organisée au sein du processus interministériel (affichage des divergences en matière d'évaluation) et envers la société civile (consultation par Internet). Formaliser les contacts avec la société civile est particulièrement important pour faire remonter l'information vers l'évaluateur sans donner prise aux actions de lobbying. Enfin, les évaluations ainsi réalisées sont souvent disponibles sur Internet et constituent de ce fait un outil précieux pour expliquer les politiques publiques aux citoyens. Le fait que la méthodologie appliquée par les services soit diffusée largement, ce qui est une pratique courante des pays à la fine pointe dans le domaine de l'évaluation (par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni, où ces manuels d'évaluation sont accessibles sur Internet), est un élément de crédibilité.

Cette gouvernance de l'évaluation constitue un « facilitateur » d'interministérialité. L'évaluation transmise au premier ministre s'appuie sur l'ensemble des connaissances que s'est appropriées l'Administration (savoirs techniques, informations issues de contacts avec la société civile). Plusieurs scénarios sont identifiés et classés suivant leur valeur pour la collectivité. Si l'un d'eux fait l'objet d'un consensus des ministres, la décision peut être entérinée directement, sauf objection politique du premier ministre. Si, par contre, un désaccord subsiste, un arbitrage est nécessaire. Le premier ministre peut le faire en toute connaissance de cause grâce au dossier d'évaluation qui présente les avantages et inconvénients des différentes solutions, y compris en ce qui concerne leur mise en œuvre. C'est ainsi que fonctionne la procédure interministérielle au Royaume-Uni. Ces principes : responsabilisation, normes de qualité, transparence, valent également pour l'évaluation *ex post* des politiques publiques, mais tant l'ampleur des politiques évaluées que le caractère « au coup par coup » de ces évaluations requièrent une certaine flexibilité dans l'organisation des évaluations et rendent plus difficile l'arrimage de l'évaluation au processus

de décision. À ce stade, il faut bien distinguer ici entre évaluation *ex post* d'une mesure, prévue au départ (décision de faire évoluer le taux d'une taxe sur le tabac en fonction d'objectifs de santé publique, par exemple), auquel cas l'arrimage à la procédure est bien justifié, et l'évaluation *ex post* d'une politique d'ensemble (politique de l'eau, par exemple). Dans ce dernier cas, l'évaluation prend la forme d'un rapport dont les modalités d'utilisation relèvent du gouvernement. Le cadre procédural peut porter sur la communication du rapport (quand ? à qui ?), mais non sur son rôle dans le processus de décision.

### **3. PLURALISME : l'évaluation n'est pas une science exacte, elle progresse par confrontation**

Les évaluations sont le produit d'acteurs ayant des objectifs propres; mieux vaut le savoir et en tenir compte. Toute évaluation demeure tributaire de son commanditaire, même si elle se veut objective, indépendante et se fixe pour objectif de maximiser le bien-être de la collectivité.

Une politique publique met en jeu différents groupes sociaux : industriels, consommateurs..., qui peuvent vouloir s'assurer de la pertinence de l'action des pouvoirs publics. L'évaluation peut être menée du strict point de vue de leurs intérêts propres, mais elle peut aussi l'être du point de vue de la collectivité, afin, par exemple, de demander des compensations ou de vérifier que leurs éventuelles « pertes » sont bien compensées par un bien collectif. D'abord arme de négociation, visant à influencer sur la décision publique, l'évaluation peut ainsi devenir élément d'acceptation.

De même, si le Parlement et le gouvernement réalisent l'un et l'autre l'évaluation d'une mesure envisagée au nom de la collectivité, le résultat en sera sans doute différent. Pourquoi ? Parce qu'ils ont des mandats différents, les bases électorales et les mécanismes de vote n'étant pas les mêmes.

Certains mettront en avant le caractère « neutre et indépendant » des évaluations réalisées par l'Administration, ce qui permettra de faire l'économie d'autres évaluations concurrentes. Cette vision mérite d'être nuancée. Un universitaire américain a pu ainsi expliquer que l'évaluation était aussi un instrument stratégique de la présidence : l'essor des évaluations aux États-Unis, sous l'ère Nixon, devrait beaucoup à la volonté du président de ne pas engager de nouveaux programmes sociaux; montrer les points faibles des programmes en cours était une

façon d'ajourner les nouveaux programmes. L'évaluation des politiques publiques n'est donc pas dénuée de « biais » du seul fait de son ancrage administratif. En témoigne d'ailleurs la coexistence, au sein de l'Administration, d'évaluations différentes d'un même projet (cf. point 2).

Alors, faut-il désespérer de l'évaluation, celle-ci ne débouchant que sur des résultats partisans ? Non, au contraire, il faut viser une sortie par le haut qui passe par le pluralisme des évaluations et la confrontation des résultats.

Chaque évaluation traduit un regard différent porté sur la question posée. Le projet de directive de l'Union européenne visant à imposer une obligation d'évaluation de l'impact des produits sur la santé et l'environnement (directive REACH) constitue un exemple éclairant à cet égard. L'ampleur des enjeux a conduit les principaux acteurs concernés à évaluer l'intérêt du projet pour la collectivité afin de mieux s'armer pour la négociation. L'Union des industries chimiques (UIC) s'est centrée sur les coûts — s'il est en effet de son intérêt de mettre en valeur ses coûts, elle est aussi la mieux placée pour les apprécier — qu'auraient à supporter les industriels, tandis que les associations environnementales mettaient l'accent sur l'amélioration des milieux. Finalement, dans ce domaine où pèsent de nombreuses incertitudes, c'est de la discussion autour des différentes évaluations (UIC, Union européenne, WWF [World Wide Fund for Nature]) qu'émergera une estimation raisonnable des coûts et avantages du projet, ouvrant la voie à une reconfiguration de celui-ci.

Cette vision de l'évaluation comme outil vertueux au service d'un bien collectif n'est pas aussi « naïve » qu'il y paraît. L'évaluation par les parties prenantes n'est pas neutre, chacune d'entre elles tendant effectivement à infléchir l'évaluation dans un sens qui lui soit favorable. Mais, dès lors que la discussion entre évaluateurs repose sur des références méthodologiques communes, elle va permettre de trier entre ce qui est « artifice » de l'évaluation, visant à faire émerger un résultat conforme à l'objectif de la structure d'évaluation, et ce qui est apport nouveau des acteurs en prise sur la réalité du terrain (savoirs techniques, locaux...). Cette information nouvelle peut alors être utilisée pour une « méta-évaluation » qui constituera un réel progrès par rapport aux évaluations antérieures. C'est le *check and balance* cher aux Anglo-Saxons.

Au-delà d'échanges ponctuels sur un thème donné, ce pluralisme devrait aussi donner naissance à un phénomène d'apprentissage collectif de l'évaluation. En effet, si personne n'est compétent en matière d'évaluation, n'importe qui peut présenter un argumentaire et le baptiser *évaluation*. En revanche, une fois stabilisé un socle commun de référence, l'exigence de qualité est plus grande. L'apprentissage en matière d'évaluation concerne aussi bien les méthodes économétrico-statistiques (modèles, valeurs de référence...) que la mise en œuvre des politiques. À une extrémité de la chaîne des savoirs se trouvent les chercheurs, à l'autre les hommes de terrain (gestionnaires des politiques, acteurs de la société civile). Les uns et les autres doivent travailler ensemble pour appréhender de la façon la plus rigoureuse possible les conséquences des politiques.

Instaurer des systèmes d'évaluation revient, pour les pouvoirs publics, à troquer des « pouvoirs discrétionnaires » contre de la crédibilité. Le décideur n'est pas dessaisi de ses prérogatives politiques; simplement, celles-ci s'exercent sur des bases techniques robustes. L'évaluation constitue de ce fait un facteur puissant d'acceptabilité des politiques et, par là même, un ferment de démocratie: un groupe social peut accepter de « perdre », s'il est patent que la collectivité y gagne. C'est également un vecteur d'apprentissage collectif pour l'Administration: le fait de dépasser le stade des convictions pour débattre des hypothèses, du raisonnement suivi, permet aux différents services de progresser en matière d'évaluation et de se forger des outils communs (manuels, modèles, bases de données). Cela constitue aussi les prémices d'une culture de l'échange et de la discussion au sein de l'Administration qui ne peut que favoriser une réforme de l'État.

#### Sources :

ACTES DU COLLOQUE « État et gestion publique » du Conseil d'analyse économique, notamment « Étapes vers un État moderne et incitations » de M. Laffont, 16 décembre 1999.

De MENEVAL, P. « Réglementer intelligemment les analyses d'impact et la préparation des réglementations publiques aux États-Unis », Document de travail 2004.05, Agence financière, Ambassade de France aux États-Unis, août 2004.

LEVY, F. « Public Policy Analysis in the US », Communication présentée au colloque « Évaluation des politiques publiques » organisé par la Direction de la Prévision du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, en collaboration avec HEC et avec le concours de l'ENA et de l'ENPC, Paris, 15 et 16 décembre 1983.

PERBET, Martine. « La décision publique au Royaume-Uni » et « L'évaluation en France : retour d'expérience » dans le rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) *Performance, incitations et gestion publique*, de Dominique Bureau et Michel Mougeot, 11 juin 2007.

## ALLÈGEMENTS RÉGLEMENTAIRES AUX ÉTATS-UNIS, EN ALLEMAGNE ET EN BELGIQUE (CLIPS 624F3, 6248 ET 6254)

*Veilleur-coordonnateur :*

*Jean-François Guilloteau, ministère des Transports du Québec*

Trois rapports faisant le point sur les allègements réglementaires ou bureaucratiques ont récemment été publiés aux États-Unis, en Allemagne et en Belgique.

Le premier, signé par le Vérificateur général états-unien, s'est penché sur l'évaluation de l'environnement réglementaire de quatre ministères (Agriculture, Justice, Travail et Transport) et cinq organismes fédéraux (p. ex., la Consumer Product Safety Commission) au cours de la période qui va de 2001 à 2006.

Le deuxième, issu des travaux du service de recherche de la Deutsche Bank, compare les politiques allemandes et européennes en matière d'allègement réglementaire. Bien que la banque soit à la fois juge et partie, puisqu'elle souhaite des allègements réglementaires bancaires, en particulier dans les domaines fiscaux et du blanchiment d'argent, son portrait de la situation est bien documenté.

Le troisième, de l'Agence belge de la simplification administrative, présente un bilan après quatre ans d'une réalisation originale, soit le maintien d'un guichet au nom évocateur de « Point de contact Kafka », qui reçoit les suggestions des citoyens, des entrepreneurs, des associations et des fonctionnaires en matière de simplification bureaucratique.

Voici les principales constatations de chacun des trois rapports :

### États-Unis

Le Vérificateur observe que :

- le nombre d'évaluations réglementaires n'est pas connu avec exactitude. Cependant, pour les neuf ministères et organismes étudiés, il dépasserait les 1 300;
- selon le ministère ou l'organisme étudié, les évaluations sont ou bien choisies sur une base discrétionnaire, ou encore imposées;

- la plupart du temps, les évaluations servent à vérifier l'efficacité des nouveaux règlements. Il y a cependant des cas où elles visent à réduire le fardeau de la réglementation existante ou, encore, à valider ex post les études coûts-avantages;
- les procédures et normes d'évaluation varient d'un organisme à l'autre et dépendent en particulier du degré de transparence exercé et de la participation du public;
- les freins à l'évaluation de la réglementation sont les suivants : le manque de temps et de ressources, l'insuffisance des données, certaines contraintes de la loi fédérale qui encadre les évaluations, le manque de transparence et de consultation du public.

Pour faciliter l'évaluation de la réglementation, le Vérificateur suggère donc :

- de prévoir le type de données qui sera nécessaire à l'évaluation des nouveaux règlements au moment de leur promulgation;
- d'établir un calendrier d'évaluation qui tienne compte d'éléments tels la date de la dernière évaluation, les changements technologiques et scientifiques ou ceux qui se sont produits sur le marché visé par la réglementation;
- de s'assurer le soutien sans équivoque de la haute direction;
- de regrouper les réglementations similaires au moment d'une évaluation;
- de mieux diffuser les résultats des évaluations;
- de promouvoir la participation du public.

Le Vérificateur recommande également au Congrès de modifier l'encadrement des évaluations de la réglementation au chapitre, en particulier, de leur fréquence et de leur étendue.

## Allemagne

L'Allemagne a opté pour une réduction de son fardeau administratif de 25 % d'ici 2011. Pour l'Union européenne, l'objectif est le même, mais l'horizon visé est plutôt 2012.

Pour atteindre cet objectif, l'Allemagne a mis sur pied un organisme neutre chargé de coordonner la réduction de la bureaucratie (*Normenkontrollrat*) et qui va mener une évaluation

systématique des frais bureaucratiques. De plus, deux lois récentes visent à réduire le fardeau administratif des petites et moyennes entreprises. Du côté de l'Union européenne, l'intention est d'imposer une évaluation de l'impact réglementaire de toute nouvelle loi.

En Allemagne, les frais administratifs engendrés par la réglementation varient de 46 à 81 millions d'euros, selon la source. Les entreprises allemandes sont tenues de fournir de l'information dans 11 000 cas (formulaires, demandes, statistiques, documentation). Les ministères fédéraux les plus gourmands étant le ministère des Finances (3 488 obligations d'information), le ministère des Transports, du Bâtiment et des Affaires municipales (2 042), le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs (1 737) ainsi que le ministère de l'Économie et de la Technologie (1 609).

Selon la Fédération allemande des entreprises, les domaines prioritaires de déréglementation, outre les règlements généraux, sont rattachés aux lois environnementales, aux lois fiscales, aux infrastructures de transport (une accélération de la procédure est souhaitée), à la sécurité nationale, au recueil de statistiques et aux lois qui encadrent le marché financier.

À la suite de leur analyse et après avoir comparé la politique d'allègement réglementaire allemande avec celles des Pays-Bas et du Royaume-Uni, considérés comme des modèles en matière d'allègement réglementaire, les auteurs du rapport concluent que les initiatives allemandes et européennes ne vont pas assez loin.

Dans le cas de l'Allemagne, ils recommandent :

- que l'objectif de réduction du fardeau administratif de 25 % soit précisé. Contrairement à d'autres pays, comme le Danemark ou les Pays-Bas, il n'est pas certain que l'objectif allemand soit net, c'est-à-dire qu'il tienne compte à la fois de l'allègement réglementaire réalisé et du fardeau associé aux nouveaux règlements;
- que toutes les lois soient soumises à l'évaluation du fardeau réglementaire, environ 30 % des lois échappant au processus actuel d'évaluation;
- que les évaluations ex ante soient la règle plutôt que l'exception;

- que les lois européennes soient adoptées au palier national sans enrichissement, et donc sans ajout de règlements (84 % des lois allemandes dans le domaine des affaires seraient reprises de lois européennes).

Pour ce qui est de l'Union européenne, les auteurs recommandent :

- une meilleure quantification des coûts et avantages des projets de loi qui comportent une réglementation;
- qu'à l'instar de l'Allemagne, l'Europe se dote d'un organisme neutre d'évaluation du fardeau réglementaire.

## Belgique

Bilan du « Point de contact Kafka » :

- 21 025 messages ont été reçus, dont 80 % provenaient de citoyens, 9,5 % d'entrepreneurs, 6 % de fonctionnaires et 4,5 % d'associations.
- Plus de 200 lois ou règles ont été simplifiées ou abolies.
- La paperasserie aurait été réduite de 25 % pour les entreprises, ce qui représente une économie de 1,7 milliard d'euros.
- Pour les citoyens, les allègements réalisés concernent la naissance, le mariage, le divorce, le logement, la construction, le transport (en particulier, le paiement de divers droits), l'emploi, la fiscalité, la santé, la retraite, le décès et la perte de documents.
- Dans le cas des entrepreneurs, les allègements s'appliquent au lancement d'entreprises, à l'administration du personnel, à la comptabilité papier, aux taxes, aux enquêtes statistiques, au devoir d'information des entreprises, aux marchés publics, à l'enregistrement du secteur de la construction et aux fiches papier du secteur hôtelier.

Le bilan présente également un résumé des 200 changements apportés aux lois et règlements, ainsi que les dix messages les plus absurdes reçus.

S'il faut en juger par ces rapports, il reste encore du chemin à parcourir en matière d'allègement réglementaire.

### Sources :

BROCK, Sascha, et Raimar DIECKMANN. *Better Regulation in Germany and the EU - Time to See Results*, Reports on European Integration, EU Monitor 47, Deutsche Bank Research, 30 août 2007, 16 p.

GOUVERNEMENT BELGE. *Le livre Kafka – quatre années de lutte contre la bureaucratie*, Agence pour la simplification administrative, mai 2007, 80 p. <http://www.simplification.fgov.be/doc/1180607261-2419.pdf>

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. « Reexamining Regulations - Opportunities Exist to Improve Effectiveness and Transparency of Retrospective Reviews », GAO-07-791, juillet 2007, 122 p. <http://www.gao.gov/new.items/d07791.pdf>

## LES BONNES PRATIQUES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AMÉRICAINNE (CLIP 6281)

*Veilleur associé : André Bzdera, ministre du Conseil exécutif*

Trois chercheurs de l'IBM Center for the Business of Government, à Washington, ont relevé six « bonnes pratiques » (traduction libre de *trends*) qui permettent d'améliorer la performance de l'administration publique. En s'appuyant sur les quelque 150 études financées par le centre IBM depuis sa création, en 1998, le directeur, Mark Abramson, et deux anciens hauts fonctionnaires ayant concouru à introduire la gestion par résultats dans l'administration fédérale américaine, Johathan Breul et John Kamensky, présentent une synthèse de ces bonnes pratiques :

- modifier les règles fondamentales des procédures de la fonction publique, les pratiques d'approvisionnement, le processus budgétaire et la gestion financière (notamment en adoptant une gestion par résultats);
- recourir à la gestion du rendement afin de mieux faire correspondre les actions internes aux résultats externes visés en utilisant, par exemple, un tableau de bord prospectif;
- susciter la concurrence en employant des mécanismes de marché, allant des PPP et de la privatisation des services à la réforme fiscale et à l'introduction de permis échangeables;
- offrir des services sur demande afin de répondre aux citoyens plus rapidement, de préférence 24 heures sur 24;
- mobiliser les citoyens en tant que consommateurs, clients et citoyens;
- développer des réseaux et des partenariats pour offrir des services qui répondent aux véritables besoins des citoyens.

Les auteurs ne citant que les études et livres financés par le centre IBM, il faut faire preuve d'esprit critique dans notre examen du document.

Par exemple, les auteurs de la synthèse citent favorablement le recours à la rémunération au rendement dans l'administration publique, alors que la littérature scientifique en gestion des affaires n'offre pas de preuve claire à ce sujet — même si des conférenciers populaires (les « gourous ») en font l'éloge devant des auditoires américains.

De plus, les auteurs citent favorablement la décision de la Maison-Blanche, dans la préparation de son plan budgétaire, d'utiliser des données portant sur la performance des programmes fédéraux pour financer prioritairement les programmes fédéraux les plus performants, mais ils ne semblent pas tenir compte des études qui remettent en question le sérieux de cette démarche (outil de mesure de rendement des programmes, ou *Program Assessment Rating Tool*. Voir la fiche 6237 à ce propos.). Bref, la notion de relation causale semble étrangère aux auteurs de la synthèse.

---

### Source :

ABRAMSON, Mark, et autres. « Six Trends Transforming Government », Washington, D.C., IBM Center for the Business of Government, 2006, 30 p.

## **GOVERNING THE FUTURE :** RAPPORT D'UNE COMMISSION PARLEMENTAIRE BRITANNIQUE (FICHE 6068)

*Veilleure associée : Diane Hastie, ministre du Conseil exécutif*

Le House of Commons Public Administration Select Committee, du Royaume-Uni, a publié récemment un rapport intitulé *Governing the Future*, qui passe en revue les différents mécanismes utilisés par le gouvernement britannique pour prendre en considération les enjeux qui se dessinent à plus long terme, tout en s'attachant à la façon dont le Parlement et le public sont engagés dans le processus. Le rapport comporte également un certain nombre de recommandations quant à l'amélioration des mécanismes de prospective.

À la lecture, on s'aperçoit que les questions qui se posent sont les mêmes qu'ici. Par exemple, lors de l'élaboration d'une stratégie ou d'une politique, comment améliorer la coordination entre les organismes centraux et les ministères? À l'intérieur d'un ministère, l'unité de veille et de stratégie devrait-elle relever d'une direction horizontale ou faire plutôt partie d'une direction des politiques? Face à de telles préoccupations, certaines des recommandations contenues dans le rapport peuvent intéresser le Québec.

Gouverner à long terme est une tâche difficile, et le cycle électoral plutôt court des gouvernements la rend encore plus ardue. Pourtant, l'avenir dépend des décisions que le gouvernement prendra aujourd'hui. Les politiques élaborées et mises en place affecteront la vie des générations actuelles et futures.

Malgré de telles difficultés, les gouvernements britanniques successifs ont voulu s'assurer d'une perspective à long terme. Selon ce rapport, le Prime Minister's Strategy Unit et le Foresight Centre sont des réussites notables. Les gouvernements ont vu à améliorer leur capacité stratégique, mais le rapport note qu'il y a encore place à amélioration. La tension qui existe entre l'organisme central et les ministères, lorsque vient le temps d'élaborer des politiques à long terme, complique la tâche. Bien qu'une unité centrale forte soit essentielle, les ministères pourraient davantage participer au processus.

L'élaboration de politiques doit tenir compte de certains impondérables. Le gouvernement devrait être transparent et communiquer ses intentions afin de sensibiliser le public aux divers scénarios qu'il envisage.

Toujours selon le rapport, le gouvernement britannique devrait s'inspirer de la Finlande, qui produit chaque année un compte rendu sur l'avenir. Il devrait donner son avis annuellement sur les scénarios possibles et les défis stratégiques qui se présentent. Cela ouvrirait la porte au débat et permettrait de vérifier dans quelle mesure les politiques sectorielles sont cohérentes relativement à la stratégie globale du gouvernement.

La transparence permettrait également d'élargir le débat pour y inclure d'autres acteurs. En cela, le gouvernement pourrait s'inspirer d'initiatives telles que le Scottish Parliament's Futures Forum, formé d'experts et d'acteurs externes.

Si les recommandations du rapport étaient appliquées aux ministères et organismes québécois, cela voudrait dire :

- poursuivre les diverses initiatives visant à améliorer la capacité stratégique et la prospective des organismes centraux et des ministères sectoriels;
- maintenir au palier central une équipe de stratégie et de prospective, tout en s'assurant que les ministres y soient davantage partie prenante;
- ne pas négliger l'élaboration de politiques multisectorielles;
- produire le bilan de la capacité stratégique des ministères et prévoir les ressources pour renforcer cette capacité, selon les besoins;
- adopter une approche davantage horizontale dans l'élaboration de politiques à long terme;
- modifier et adapter les stratégies et politiques existantes en fonction d'enjeux nouveaux;
- favoriser le débat et la réflexion sur les enjeux à venir, même en l'absence de consensus quant à la façon d'y faire face;
- s'assurer de la participation d'experts et d'acteurs externes aux débats portant sur l'avenir;

- faire preuve de transparence quant aux travaux relatifs à l'avenir : lorsque le gouvernement en publie les résultats, l'intention doit être claire;
- produire, sur une base régulière, des études prospectives à l'intention de l'Assemblée nationale et susciter la réflexion quant aux politiques envisagées.

**Source :**

HOUSE OF COMMONS. *Governing the Future*, Second report of session 2006-07, volume 1, 6 mars 2007.  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpublicadm/123/123i.pdf>

## **SUISSE :** STRUCTURE DE GOUVERNE ET PLANIFICATION (FICHE 6258)

**Veilleur-coordonnateur :**

**Sébastien Daignault**, ministère du Conseil exécutif

Chaque État possède sa propre structure de gouverne. Cependant, d'un État à l'autre, il est intéressant d'observer les différences d'organisation entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative.

Le présent document vous propose un portrait analytique de la structure de gouverne en Suisse. Nous examinerons également comment le gouvernement helvète planifie ses stratégies et utilise la veille.

### **Le pouvoir exécutif**

La fonction gouvernementale est assurée en Suisse par le Conseil fédéral, qui réunit sept membres élus pour quatre ans par l'Assemblée fédérale, elle-même formée du Conseil des États et du Conseil national. Le Conseil fédéral exerce le pouvoir exécutif et « incarne les principes de concordance et de collégialité ».

Le président du Conseil est désigné parmi les conseillers fédéraux et il est élu pour un an par l'Assemblée fédérale également. Le président est le *primus inter pares*, c'est-à-dire le premier d'entre ses pairs, ce qui signifie qu'il dirige les séances du Conseil, mais qu'il n'exerce pas d'autorité sur les autres membres, qui sont ses égaux. Toutefois, son vote sert à trancher lorsqu'il y a égalité des voix au sein du Conseil. Il ne peut être considéré comme un véritable chef d'État, « car c'est l'ensemble des membres du Conseil qui exerce les prérogatives attachées à cette fonction ». Son statut lui confère tout de même une fonction de représentation, c'est-à-dire qu'au nom du Conseil fédéral, il peut recevoir les chefs d'État en visite, prononcer des discours, etc.

## La structure administrative de l'exécutif

La chancellerie fédérale assure la fonction administrative. Son mandat est « d'assister le Conseil fédéral dans la planification et la coordination des affaires gouvernementales, [de participer] à la préparation des délibérations à l'assemblée fédérale et le [conseiller] sur toutes les questions concernant l'administration fédérale ».

La chancellerie helvétique est composée de quatre secteurs :

- le Conseil fédéral, qui regroupe les affaires du Conseil fédéral, le droit, la jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, les services linguistiques centraux et les publications officielles;
- l'Information et la Communication;
- les Services internes;
- le secteur Planification et la Stratégie, qui regroupe en plus les Droits politiques et la Formation à la conduite stratégique.

## La planification stratégique

Depuis 1968, le gouvernement fédéral prépare une planification stratégique. Pour ce faire, il dispose de plusieurs instruments. En vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), les ministères agissent dans leur propre secteur d'activité. Cependant, ils doivent tenir compte de la planification générale élaborée par le Conseil. Désigné sous l'appellation « programme de législation », le plan gouvernemental constitue la pierre angulaire de la planification stratégique du gouvernement fédéral suisse.

## Les indicateurs de performance

Le Conseil fédéral et le Parlement disposent de 15 indicateurs<sup>1</sup>. Mis à jour annuellement, ce système d'indicateurs est utilisé en tant qu'instrument stratégique de conduite, c'est-à-dire de gouverner; il est destiné à faciliter l'élaboration des politiques devant orienter la prise de décision.

## La reddition de comptes

Conformément à la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral doit communiquer au Parlement ses objectifs annuels qui découlent de son programme pluriannuel. Un an après leur mise en œuvre, il présente et défend leur degré d'accomplissement dans un rapport de gestion.

### *Le secteur Planification et Stratégie*

Planification et Stratégie relève de la chancellerie et il a le mandat de rédiger les trois documents liés à la planification stratégique: le programme de législation, les objectifs annuels et le rapport de gestion. Ses principaux mandats:

- coordonner les travaux de prospective de l'administration fédérale dans le cadre de l'état-major de prospective;
- veiller à ce que les principales affaires du Conseil fédéral s'inscrivent dans la politique globale;
- représenter la chancellerie fédérale à des groupes de travail interdépartementaux;
- gérer le secrétariat de la Conférence des secrétaires généraux.

Planification et Stratégie coordonne également les travaux de l'état-major de la prospective.

### *L'État-major de la prospective*

Cette entité est constituée d'un réseau regroupant une trentaine de responsables venant des divers services administratifs fédéraux. « [Elle] a pour mandat de considérer la politique fédérale dans un esprit de critique constructive, en tenant compte des défis à venir. Tous les quatre ans, [elle] établit un rapport dans lequel [elle] indique [...] les grandes tendances et les thèmes qui pourraient devenir d'actualité pour la politique de la Confédération. »

Du point de vue de la gouvernance, il y a plusieurs aspects qui retiennent l'attention. D'abord, il est intéressant de constater que, structurellement, l'organisation administrative du pouvoir exécutif ressemble à celle du ministère du Conseil exécutif. Toutefois, c'est au regard des outils de gouvernance que la différence est marquée.

## La veille

La veille stratégique suisse est utilisée en tant qu'outil de gouverne de premier plan. En effet, la planification stratégique gouvernementale se fonde sur une lecture des enjeux à venir et des tendances susceptibles d'avoir une incidence sur les politiques publiques. Par l'intermédiaire de l'état-major de la prospective, le Conseil fédéral bénéficie donc d'une vue d'ensemble du contexte dans lequel s'inscrira l'action gouvernementale, ce qui lui permet d'effectuer des choix stratégiques éclairés.

Au gouvernement du Québec, le Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques, à condition que tous les ministères y participent, pourrait être à même de remplir ce rôle et de fournir aux autorités un rapport qui serve de point de départ à un plan stratégique gouvernemental.

## Le plan gouvernemental et la reddition de comptes

En Suisse, le programme de législature et les objectifs annuels constituent les principaux outils de planification utilisés par le Conseil fédéral. En réponse aux enjeux à venir, le programme de législature présente, pour quatre années, les grandes orientations gouvernementales, les principaux objectifs ainsi qu'un plan financier quadriennal. À titre d'exemple, le programme 2003-2007 comprend 3 orientations, 9 objectifs généraux et 50 objets. Chaque année, le gouvernement publie les objectifs annuels qui explicitent les objectifs particuliers liés aux orientations. Le document de 2007 relève 19 objectifs particuliers liés à la reddition de comptes annuelle du Conseil fédéral.

En 2004, le gouvernement du Québec a publié un plan présentant les orientations et priorités gouvernementales pour la durée du mandat qui s'est terminé en mars 2007. Comme le programme de législature suisse, *Briller parmi les meilleurs* n'était pas un plan stratégique à proprement parler, mais un document public d'orientation à partir duquel les ministères et organismes élaboraient leur vision et leurs orientations stratégiques.

Pour la mise en œuvre de son plan, le gouvernement du Québec ne se donne pas d'objectifs annuels particuliers, comme le Conseil fédéral. Au Québec, ce sont plutôt les ministères et organismes qui, par leurs plans stratégiques, contribuent à la

réalisation des priorités gouvernementales. Par conséquent, ce sont les rapports annuels de gestion qui servent de base à leur reddition de comptes.

## Les indicateurs de gouverne

Le Conseil fédéral dispose d'un ensemble de 15 indicateurs, alimenté par une centaine d'autres indicateurs « fondés sur un ensemble cohérent de définitions, sélectionnés et présentés de manière à [...] faire apparaître les domaines dans lesquels une action politique est nécessaire ».

Au Québec, le Conseil exécutif n'a pas recours à des indicateurs dits de gouverne. Toutefois, il amorce son troisième exercice de planification stratégique. Pour cette troisième génération de plans, l'accent sera davantage mis sur la nature et la qualité des indicateurs. Conformément aux demandes de la Commission de l'administration publique, les ministères et organismes préciseront les indicateurs d'impact leur permettant de prendre la mesure des répercussions de leurs activités sur la ou les clientèles ou la population. Ainsi, dans l'éventualité où le gouvernement du Québec souhaiterait développer des indicateurs de gouverne, certains de troisième génération pourraient servir à alimenter un tel ensemble d'indicateurs de gouverne.

### Note :

1. Consulter le lien [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/die\\_schweiz\\_in\\_ueberblick/fuehrungsgroessen.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/die_schweiz_in_ueberblick/fuehrungsgroessen.html).

### Sources :

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE. « Présentation du Conseil fédéral ». <http://www.admin.ch/br/org/bp/index.html?lang=fr>

LE BIHAN, Jean-François, et Aude ROUSSELOT. « Présentation de la section "Planification et Stratégie" de la Chancellerie fédérale suisse », Centre d'analyse stratégique, *Horizons stratégiques*, n° 4, avril 2007. [www.strategie.gouv.fr/revue/article.php?id\\_article=432](http://www.strategie.gouv.fr/revue/article.php?id_article=432)

# COLOMBIE-BRITANNIQUE : PLAN STRATÉGIQUE DU GOUVERNEMENT ET INDICATEURS DE GOUVERNE (FICHE 6072)

**Veilleur-coordonnateur :**

**Sébastien Daignault**, ministère du Conseil exécutif

Le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est donné récemment un plan stratégique dans lequel il annonce sa vision et ses priorités. Couvrant une période allant de 2007 à 2010 — la portée de certaines visées s'échelonnant cependant sur 10 ans —, le plan comprend une vision, des valeurs et cinq orientations incluant des cibles accompagnées d'indicateurs de performance.

## Vision

Devenir une province prospère où tous les citoyens réalisent leur potentiel et ont confiance en l'avenir.

## Valeurs

Intégrité, responsabilité fiscale, imputabilité, respect, choix.

## Orientations (grands objectifs)

- Faire de la Colombie-Britannique l'endroit sur le continent où les gens sont les plus instruits et les plus cultivés.
- Devenir le chef de file d'Amérique du Nord en matière de saines habitudes de vie.
- Mettre sur pied le meilleur système du Canada pour soutenir les personnes handicapées, les personnes ayant des besoins particuliers, les enfants et les personnes âgées en situation précaire.
- Être le chef de file mondial en matière de gestion du développement durable, avec la meilleure qualité de l'air et de l'eau, et la meilleure gestion des pêches.
- Créer davantage d'emplois *per capita*, plus que partout ailleurs au Canada.

Le partenariat s'inscrit en toile de fond de ce plan stratégique. En effet, en plus du monde des affaires, des groupes environnementaux et des citoyens, le plan annonce que les relations avec les Premières Nations seront établies sur de nouvelles bases. Le premier ministre vise à la réduction de l'écart qui existe entre les Autochtones et les autres citoyens en matière d'éducation, de santé, de logement et d'économie. Le respect mutuel et la reconnaissance sont les principes à partir desquels de nouvelles ententes seront conclues.

Plusieurs aspects de ce plan gouvernemental retiennent l'attention, à savoir :

### *Le meilleur endroit sur terre*

Sur la page couverture, l'inscription suivante figure sous le logo de la province : *The Best Place on Earth*. S'agit-il seulement d'une devise, sans lien concret avec le quotidien ? La réponse à cette question se trouve dans la lettre de présentation du premier ministre. Il y indique qu'il veut prouver au monde que sa province peut devenir « le meilleur endroit sur terre » et qu'il veut le rendre encore meilleur !

### *Des objectifs « grandioses »*

Les cinq principaux objectifs sont qualifiés de grands objectifs. « Grands » dans le sens de « grandioses » : *great goals for a golden decade*.

L'utilisation d'expressions plutôt familières, comme *bar none*, est un peu surprenante dans le contexte d'un plan stratégique, mais elle contribue sans doute à rendre le document plus éloquent pour la population.

### *Un plan gouvernemental qui tient sur 25 pages*

Ce plan est remarquable par sa concision. C'est un document facile à lire dans lequel on présente l'essentiel. Les indicateurs sont regroupés sous forme de tableau à la fin du document.

### *Des relations avec les Premières Nations*

Autre aspect étonnant, immédiatement après l'énoncé des grands objectifs, le plan enchaîne avec une section sur les Premières Nations. Le tout premier paragraphe brosse un portrait

assez sombre de la situation, portrait qu'on ne tente pas de cacher, bien au contraire. On peut en effet y lire que la province n'atteindra pas ses cinq objectifs, si les Premières Nations ne les atteignent pas également. Les indicateurs propres à ce groupe de la population se trouvent dans le plan stratégique du Ministry of Aboriginal Relations and Reconciliation. Notons, par ailleurs, que les plans sectoriels sont tous liés aux cinq grands objectifs.

#### *Des indicateurs de résultats*

Ne cherchez pas d'indicateurs d'activité dans ce plan stratégique, il n'y en a pas! À titre d'exemple, les indicateurs qui servent à mesurer l'atteinte ou non de l'objectif sur la santé se lisent comme suit:

- l'espérance de vie à la naissance;
- le pourcentage des personnes qui font plus de 30 minutes d'activité physique modérée chaque jour;
- le pourcentage de la population qui a un surplus de poids;
- le pourcentage de la population qui fait usage du tabac.

Autrement dit, les indicateurs permettent de mesurer des résultats significatifs pour la population. Politiquement, c'est plus contraignant, mais, dans certains cas, les cibles portent sur une période plus longue que le plan, ce qui donne une marge de manœuvre plus réaliste. De tels indicateurs ont l'avantage de montrer la direction que le gouvernement entend prendre.

#### **Au Québec, la planification stratégique évolue**

Entre la première et la deuxième « génération », les plans stratégiques du gouvernement du Québec ont évolué à plusieurs égards:

- ils sont maintenant plus concis et ils sont accompagnés d'un tableau synoptique;
- les plans sectoriels comportent un énoncé de vision et ils sont davantage liés aux priorités gouvernementales;
- les objectifs qui y sont définis sont généralement mieux ciblés.

En ce qui concerne les indicateurs, il y a encore place à amélioration. Les parlementaires souhaitent notamment des indicateurs de résultats qui soient « parlants » pour les Québécoises et les Québécois.

Certains ministères et organismes, dont le plan stratégique arrive bientôt à échéance, ont déjà commencé à réfléchir en vue de la production du prochain. Bien que les plans d'autres gouvernements ne soient pas transposables en tous points, ils peuvent à tout le moins être utilisés pour alimenter la réflexion du Québec et, notamment, servir de modèle à la bonification de ses indicateurs. À cet égard, les « lignes directrices » de l'État du Texas peuvent également constituer une bonne source d'inspiration. Plus particulièrement, l'annexe A du document comporte une série de balises à partir desquelles les ministères pourraient travailler.

**NOTES.** – Ce document de veille a été élaboré en collaboration avec Diane Hastie, du ministère du Conseil exécutif.

À titre de renseignement, les hyperliens menant aux autres plans stratégiques (sectoriels) de la Colombie-Britannique se trouvent à la rubrique intitulée *Quick Access to Information Based on Government's Structure* du site Internet du gouvernement : <http://www.gov.bc.ca/ministries/>.

Quant aux lignes directrices de la planification stratégique de l'État du Texas, elles sont accessibles à l'adresse suivante : <http://www.governor.state.tx.us/divisions/bpp/files/2007splaninst.pdf>

#### **Source :**

GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Strategic Plan 2006/07-2008/09*, février 2007.  
[www.bcbudget.gov.bc.ca/2007/stplan/default.html#1](http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2007/stplan/default.html#1)

## **PARTAGEZ L'INTELLIGENCE :** **JOIGNEZ LE RÉSEAU !**

Depuis 1999, le Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques (RVIPP) est à l'affût des grandes tendances et faits susceptibles d'influer sur les politiques publiques du Québec. Il voit ainsi à dégager les orientations stratégiques qui permettent d'enrichir la réflexion des décideurs québécois en leur apportant un éclairage complémentaire aux enjeux et à l'évolution à long terme d'une situation donnée.

À ce jour, plus de 400 membres et 31 coordonnateurs de la veille ministérielle assurent le partage de l'information autour de thèmes de nature prospective :

- la gouverne
- la gestion des risques
- l'État et la mondialisation
- la cohésion sociale
- la dynamique des territoires
- la dynamique continentale

Le Réseau offre différentes activités et sessions de formation à ses membres et publie, à leur intention et au bénéfice des autorités gouvernementales, deux bulletins d'intérêt stratégique, **Info-Réseau** et **Prospective**.

Le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du ministère du Conseil exécutif coordonne la veille gouvernementale selon un processus d'innovation administrative et organisationnelle.

Faire partie de cette communauté virtuelle dynamique et proactive, c'est s'ouvrir sur un monde du savoir à la fine pointe de la pensée stratégique, c'est participer à l'essor d'un État stratège !

Pour en savoir plus sur le RVIPP,  
rendez-vous au [www.mce.gq/RVIPP](http://www.mce.gq/RVIPP).

---

**Prospective** est produit sous la coordination du Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques  
Ministère du Conseil exécutif  
835, boulevard René-Lévesque Est, bureau 1.01, Québec (Québec) G1A 1B4  
Téléphone : 418 528-0659 • Télécopieur : 418 643-2570

### **Comité de rédaction**

*Marzena Jarek*, éditrice et coordonnatrice gouvernementale,  
ministère du Conseil exécutif

*Pierre Blais*, ministère des Affaires municipales et des Régions  
*Sébastien Daignault*, ministère du Conseil exécutif  
*Olivier Lamalice*, ministère de la Sécurité publique  
*Suzanne Lamy*, ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine  
*Hélène Mercier*, ministère du Conseil exécutif  
*Martine Perbet*, ministère du Conseil exécutif

### **Révision linguistique**

*Michelle Collard*, ministère du Conseil exécutif

Dépôt légal — 2007  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives Canada  
ISSN 1488-304X  
© Gouvernement du Québec, 2007



Imprimé sur du papier Rolland Enviro100, contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-Logo.  
Procédé sans chlore et fabriqué à partir d'énergie biogaz.