

L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique: entre balbutiements et incantations

Steve JACOB

Professeur au département de science politique à l'Université de Laval, Québec

I. Introduction

Depuis un certain nombre d'années, la pratique évaluative se développe dans la plupart des démocraties occidentales. Cette évolution n'aboutit cependant pas à une institutionnalisation uniforme de cet instrument de pilotage de l'action publique tant en termes d'intensité du recours à l'évaluation qu'en matière de dispositifs institutionnels érigés. A cet égard, et sur la base de la situation observée, la Belgique semble accuser un retard certain en la matière. Cette impression est confirmée par les comparaisons internationales.

Cet article se penche sur cette situation et présente les dispositifs institutionnels au niveau fédéral. Il en ressort que le besoin de transparence de la population à l'égard de la gestion publique prend rarement la forme d'une évaluation et que le recours à cette pratique demeure exceptionnel malgré le fait que la rhétorique politique mobilise souvent le concept. Pour expliquer ce développement tardif en Belgique, nous nous concentrons sur trois caractéristiques du système politico-administratif belge: la domination de la partitocratie, la faiblesse du parlement vis-à-vis de l'exécutif et la fragmentation et la faible autonomie de l'administration.

Le champ d'observation de cette étude se compose essentiellement des expériences initiées au sein de l'administration fédérale. Nous ne nous attarderons pas sur la dynamique fédéraliste dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques qui mériterait une étude à part entière. Signalons tout de même que tant en Flandre qu'en Région de Bruxelles-Capitale, les évaluations sont commanditées de manière peu systématique et en dehors de tout dispositif institutionnel encadrant cette pratique,¹ alors qu'il existe une différence notable

1. VAN AEKEN, K., S. JACOB & F. VARONE, *Beleidsvaluatie: een sturingsinstrument voor het overheidshandelen*, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2003, pp. 29-37.

en Wallonie, où se développent des entreprises originales.² Cette région consacre beaucoup d'énergie à la construction d'un cadre méthodologique et institutionnel. L'obligation d'évaluation liée à l'octroi de fonds européens explique en grande partie cette situation. En effet, certaines sous-régions wallonnes, devant faire face à la reconversion d'un tissu économique déliquescents, bénéficient des fonds dits « Objectif 1 ». C'est par ce biais que les autorités politico-administratives découvrent les avantages et inconvénients engendrés par l'évaluation des politiques. L'exercice ne semble pas avoir été trop « douloureux », étant donné que le principe de l'évaluation est généralisé dans le programme pluriannuel wallon (Contrat d'avenir pour la Wallonie) et que des structures organisationnelles sont mises sur pied pour en assurer la réalisation (Direction des programmes européens du ministère de la Région wallonne, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique). La Belgique se trouve donc dans une situation inédite où, à moins d'un changement radical de la pratique actuelle, le développement de l'évaluation des politiques publiques au niveau fédéral sera influencé par les possibilités de valorisation et d'essaimage des expériences étrangères et/ou régionales.

II. L'institutionnalisation de l'évaluation: précisions terminologiques

L'évaluation des politiques publiques est traditionnellement présentée comme la dernière étape qui clôtur le cycle d'une politique ou comme la phase qui impulse une nouvelle dynamique pour l'inscription à l'agenda, la formulation et la mise en œuvre des programmes publics. D'un point de vue pratique, l'évaluation permet un suivi matériel des politiques et une maîtrise de leurs effets. D'un point de vue symbolique, elle vise à donner au citoyen l'image d'une administration dont l'action est guidée par la rationalité et à accroître la motivation des fonctionnaires en les incitant à mieux apprécier les résultats de leur travail pour les usagers.³

C'est traditionnellement à l'administration que revient le soin de mettre en œuvre les politiques publiques. A cette occasion, il arrive qu'un décalage se produise entre la programmation législative et la réalité de l'exécution. L'évaluation cherche à identifier ces éventuels décalages, à les expliquer et à proposer des mesures pour pallier les déficits de mise en œuvre ou les lacunes dans la conception même de la politique publique.⁴

2. AGARKOW, J.-M. & L. VANDENDORPE, L'évaluation des politiques publiques en Wallonie (pp. 83-95) in P. Destatte (dir.), *Evaluation, prospective et développement régional*, Charleroi: Institut Jules Destrée, 2001.

3. PERRET, B., *L'évaluation des politiques publiques*, Paris: La Découverte, 2001.

4. JACOB, S. & F. VARONE, L'évaluation des politiques publiques en Belgique: état des lieux au niveau fédéral, *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, 2001, pp. 119-29.

Steve Jacob

En un mot, évaluer une politique publique consiste à en mesurer les effets propres et, en fonction de critères bien définis (ex. pertinence, efficacité, efficience, économie), à porter un jugement de valeur sur ces effets, qu'ils soient voulus ou pervers, directs ou indirects, induits à court ou à long terme, etc.⁵

L'intégration de l'évaluation au cœur du paysage politique témoigne du fait que l'élection n'est plus le seul moment de la vie démocratique mais que les décideurs acceptent de se soumettre à un « contrôle » permanent. Toutefois, et parce que l'évaluation est productrice de savoirs, cette évolution est également encouragée par un souci d'amélioration de la conduite de l'action publique. Comme le suggère Mancur Olson, « celui qui élabore une politique et qui est sans information sur les conséquences quantitatives de cette politique est dans la position d'un homme d'affaires qui ne connaîtrait pas la valeur de ses ventes ».⁶

Dans cette perspective, l'analyse des politiques publiques qui s'intéresse à l'activité de l'État s'apparente à de la « prescription ». L'« analyse de la politique » (« *policy analysis* ») débouche sur une « analyse pour le politique ».⁷ Dans ce cas, l'évaluation accroît les ressources cognitives des décideurs. Étant donné que les problèmes de société sont extrêmement complexes et que l'évaluateur ne doit pas baser son appréciation sur son propre jugement de valeur mais sur les données récoltées, le recours à l'évaluation encourage une objectivation scientifique du politique.⁸ Il est possible d'imputer à l'évaluation une pluralité de finalités, qui peuvent avoir une importance différente suivant les cas mais qui ne sont nullement incompatibles (ex. imputabilité, apprentissage, gestionnaire et décisionnelle).⁹

Cet article analyse cet objet sous le prisme de son *institutionnalisation*. Depuis la résurgence des théories (néo-) institutionnalistes, le concept d'institution est à la mode et employé dans de multiples acceptions.¹⁰ Tel que nous le comprenons ici, le terme « institution » représente une règle ou une organisation qui offre aux acteurs un cadre assurant une certaine prévisibilité de leur comportement réciproque et, par conséquent, du résultat de l'action collective. L'institutionnalisa-

5. JACOB, S. & F. VARONE, *Évaluer l'action publique: état des lieux et perspectives en Belgique*, Gand: Academia Press, 2003, p. 11.
6. OLSON, M., *The Plan and Purpose of a Social Report*, *The Public Interest*, 1969. Texte cité par DURAN, P., *Le savant et la politique: pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques*, *L'année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 236.
7. DURAN, P., *o.c.*, p. 228.
8. FONTAINE, J., *Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales*, *Politix*, 1996, p. 60.
9. LECA, J., *L'évaluation comme intervention: sciences sociales et pratiques administratives et politiques*, p. 216 in Finger, M. & B. Ruchat, *Pour une nouvelle approche du management public*, Paris: Seli Arslan, 1997.
10. CLEMENS, E. & J. COOK, *Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change*, *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999, pp. 441-66; SELZNICK, P., *Institutionalism 'Old' and 'New'*, *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, 1996, pp. 270-7.

tion de l'évaluation correspond donc à une « routinisation »¹¹ du recours à l'évaluation et peut dès lors être mesurée à l'aune de sa pratique effective au sein des instances politico-administratives.

Les dispositifs institutionnels d'évaluation des politiques publiques constituent le point de départ de notre analyse. Un dispositif institutionnel se compose d'organisations et de règles qui contribuent au développement et à la pérennité de la pratique évaluative dans un espace donné. Il se compose de règles (ex. clauses évaluatives), d'organisations (ex. comité d'évaluation) et d'acteurs ou de groupes d'acteurs c'est-à-dire d'une communauté épistémique¹² (ex. société nationale d'évaluation).

L'institutionnalisation est donc le processus par lequel les dispositifs institutionnels sont créés, modifiés voire supprimés. Concrètement, il est possible d'attribuer des ambitions multiples à ce processus (ex. l'approche fonctionnaliste met l'accent sur la réalisation d'évaluations). Selon nous, le processus d'institutionnalisation concourt essentiellement à l'instauration d'une certaine prévisibilité lors de la mise en œuvre des politiques.

III. Les perceptions antagonistes de la pratique évaluative

Une assertion, fréquemment avancée par nombre de chercheurs et d'acteurs politico-administratifs, soutient qu'en Belgique, l'évaluation des politiques publiques « reste rare et surtout peu méthodique et dispersée, sans doute en raison d'une insuffisante prise de conscience de son utilité ».¹³ La Belgique est donc régulièrement présentée comme retardataire malgré quelques entreprises récentes telles que le rôle joué par la Cour des comptes dans le secrétariat de la Société européenne d'évaluation,¹⁴ l'organisation de réflexions scientifiques lors de colloques, de journées d'études¹⁵ ou de projets de recherches financés par les autorités publiques.¹⁶

11. MONNIER, E., *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris: Economica, 1992, p. 68.
12. HAAS, P., Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International organization*, vol. 46, 1992, pp. 1-35.
13. « Introduction », *Pyramides*, Bruxelles: ULB, 2000, p. 15.
14. <http://www.europeanevaluation.org/>
15. de VISSCHER, C. & F. VARONE (eds.), *Évaluer les politiques publiques: regards croisés sur la Belgique*, Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant, 2001.
16. Notre recherche a été financée par les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) et par le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (MRBC – *Prospective research for Brussels*). Que ces institutions soient ici remerciées de leur soutien.

Steve Jacob

La mesure des degrés d'institutionnalisation et de maturité a fait récemment l'objet de conceptualisations¹⁷ qui permettent de comparer les situations et de dresser un état des lieux international du développement de cette pratique comme l'atteste la figure suivante.

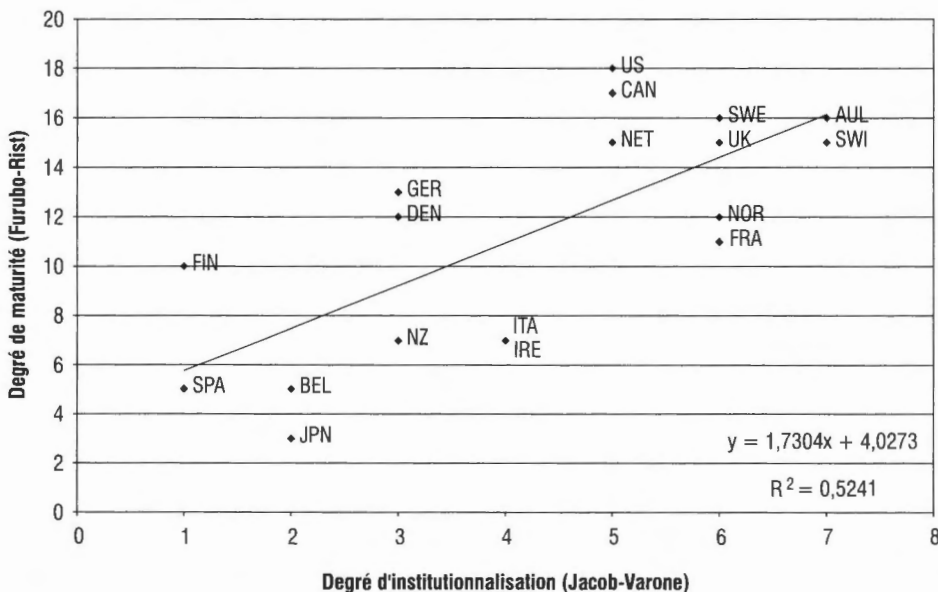


Figure 1. Etat des lieux international de l'évaluation des politiques publiques.

En observant cette figure, trois catégories de pays se distinguent aisément. Les pays pionniers ont un degré d'institutionnalisation élevé et présentent, conjointement, un degré de maturité important (Australie, Canada, États-unis, France, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse). Le groupe de pays intermédiaires se caractérise quant à lui par une certaine maturité de la pratique, sans pour autant que celle-ci ne repose formellement sur une institutionnalisation élevée (Allemagne, Danemark). A l'autre extrême se situent les pays retardataires qui affichent une pratique évaluative peu développée de même qu'un faible degré d'institutionnalisation (Belgique, Espagne, Finlande, Japon, Nouvelle-Zélande, Italie, Irlande).

17. Pour une présentation de l'indice de maturité voir FURUBO, J.-E., R. RIST & R. SANDAHL (eds.), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick & London: Transaction Publishers, 2002. Pour une présentation de l'indice d'institutionnalisation voir VARONE, F. & S. JACOB, *Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique: un état des lieux comparatif*, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, 2004, pp. 274-83.

Ce classement se fonde sur une comparaison d'éléments objectifs que nous récapitulons dans le tableau 1 afin d'illustrer la situation belge. Ces critères peuvent être répartis en deux catégories. La première regroupe les instances d'évaluation formelles qui existent au sein de l'administration (ex. centre de compétences en évaluation) ou auprès du Parlement (ex. Commission parlementaire permanente d'évaluation, Cour des comptes). En plus de ces instances politico-administratives, la mesure des degrés d'institutionnalisation et de maturité prend en compte les facteurs qui favorisent la réalisation d'évaluations de qualité ainsi que de leur utilisation par les décideurs publics. Dans ce cas, il s'agit essentiellement de l'activité des sociétés nationales qui encouragent l'essor d'un réseau professionnel grâce à la diffusion de connaissances théoriques et méthodologiques dans des revues spécialisées ou dans la formulation de normes de qualité.

Tableau 1. Les caractéristiques de l'évaluation en Belgique.

| | Institutionnalisation | Maturité de la pratique ¹⁸ |
|-------------------------------|---|---|
| Instances d'évaluation | Instances d'évaluation auprès de l'Exécutif | 0/2 Degré d'institutionnalisation – Gouvernement |
| | Instances d'évaluation auprès du Parlement | 0/2 Degré d'institutionnalisation – Parlement |
| | Pratique de l'évaluation au sein de la Cour des comptes | 2/2 Pratique de l'évaluation au sein de la Cour des comptes |
| | | L'évaluation est répandue dans de nombreux secteurs de politiques publiques |
| Règles Forum Pratiques | Société nationale d'évaluation | 0/1 Soutien d'évaluateurs (nationaux) pluridisciplinaires |
| | Revue scientifique | 0/1 Organisation professionnelle |
| | Standards de qualité | 0/1 Discours national concernant l'évaluation |
| | | Pluralisme des évaluations ou des évaluateurs au sein d'un secteur de politiques publiques |
| | | Prise en compte par l'évaluation des effets et de la mise en œuvre des politiques publiques |
| Total | 2/9 | 5/18 |

Cette perspective comparée semble confirmer le point de vue général d'un retard belge en matière d'évaluation. Pour le vérifier, en nous basant sur une apprécia-

18. La Belgique ne fait pas partie des pays mentionnés dans l'*International Atlas of Evaluation*. Toutefois, afin de permettre une comparaison internationale qui englobe ce pays, nous avons codé les critères détaillés dans cet ouvrage.

Steve Jacob

tion objective, c'est-à-dire sur des situations concrètes d'évaluation, nous avons réalisé une enquête écrite auprès des organismes publics au niveau fédéral, afin de dresser un état des lieux de l'évaluation des politiques publiques qui se base sur les avis exprimés par les personnes et les institutions directement impliquées.¹⁹ Contrairement au « on-dit » largement répandu et à la mise en perspective internationale, la majorité des répondants (56%) affirme réaliser occasionnellement des évaluations. Plus des deux tiers des évaluations réalisées résultent d'une initiative interne aux organismes publics. Elles sont conduites par un évaluateur issu de l'organisation en charge de la politique publique évaluée.

Il semble donc que la pratique évaluative se développe en l'absence d'une institutionnalisation observable. Apparemment, ces éléments contredisent les résultats présentés, pour ce pays, dans l'état des lieux international. Nous reviendrons ultérieurement sur cette situation qui, à ce stade, apparaît comme un paradoxe. Pour affiner notre point de vue il est donc nécessaire de présenter plus en détail les dispositifs institutionnels fédéraux.

IV. L'institutionnalisation balbutiante d'une pratique innovante

Dans les pages suivantes nous récapitulons les principaux éléments concourant à l'institutionnalisation de l'évaluation en mettant en avant les dispositifs pérennes sans recenser l'ensemble des initiatives ponctuelles.

Le portrait de la situation fédérale se précise dès lors que nous nous attardons sur l'ancrage institutionnel. En opérant une distinction qui tient compte essentiellement des acteurs à l'initiative de la démarche et des finalités assignées aux évaluations, il est possible d'identifier trois modalités d'institutionnalisation. La première est d'initiative parlementaire et est à l'œuvre dans une perspective d'apaisement des craintes dues à certaines entreprises parlementaires, la seconde est d'initiative administrative et s'inscrit dans une perspective d'accompagnement de la mise en œuvre, la dernière est réalisée par des institutions traditionnelles (ex. Cour des comptes, Bureau fédéral du Plan) dans une perspective de contrôle ou d'études prospectives.

Le premier type est de nature *parlementaire*. Dans ce cas, lorsque le parlement adopte une loi, il y insère une clause évaluative, c'est-à-dire une disposition qui édicte une obligation d'évaluation de l'application de la loi. Ceci permet, dans certains cas, de dépassionner un débat tendu en offrant à ceux qui ne sont pas to-

19. Les résultats de cette enquête réalisée auprès de 174 personnes (ex. secrétaires et directeurs généraux des administrations fédérales, chefs de cabinet, présidents de parti et de syndicats, etc.) sont publiés dans JACOB, S. & F. VARONE, L'évaluation des politiques publiques en Belgique: état des lieux au niveau fédéral, *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 119-29.

talement en accord avec le texte de bénéficiaire d'une sorte de garantie leur permettant un retour en arrière en cas de problème avec la mise en œuvre de la nouvelle politique. C'est par exemple le cas de l'évaluation de la loi relative à la dépenalisation partielle de l'avortement. Sans retracer l'historique de l'adoption de cette loi, rappelons simplement les velléités des partis sociaux-chrétiens à l'encontre de l'interruption volontaire de grossesse.²⁰ Ainsi, pour des raisons essentiellement politiques,²¹ le Parlement a concomitamment adopté une loi qui institue une Commission d'évaluation de la loi du 3 avril 1990. Elle précise dans son article premier que « la Commission établit à l'attention du Parlement, pour le 31 août 1992, et par la suite tous les deux ans un rapport statistique (...), un rapport détaillant et évaluant l'application et l'évolution de l'application de la loi [et] le cas échéant, des recommandations en vue d'une initiative législative éventuelle et/ou d'autres mesures susceptibles de réduire le nombre d'interruptions de grossesse et à améliorer la guidance et l'accueil des femmes en état de détresse ».²²

C'est donc dans une perspective d'apaisement qu'est introduite une clause évaluative permettant de contrôler la pratique et de s'assurer que les interruptions volontaires de grossesse ne se multiplient pas dans une proportion intolérable. Dans les faits, le travail effectué par la Commission nationale d'évaluation est décevant et répond faiblement aux attentes parlementaires qui souhaitent bénéficier d'informations objectives afin de mener des campagnes de prévention ciblées et de venir en aide le plus adéquatement possible aux femmes qui ne souhaitent pas garder leur enfant. Toutefois, au fil du temps, cette question ne constitue plus un enjeu politique mobilisateur ainsi, indépendamment des critiques parlementaires répétées, les « évaluations » réalisées par cette commission demeurent des inventaires statistiques.

Paradoxalement, conscients des limites que nous venons d'énoncer, lors des débats relatifs à la question de l'euthanasie, les parlementaires mettent en place exactement la même procédure d'évaluation. Ainsi, la Commission fédérale de contrôle et d'évaluation de la loi dépenalisant sous condition l'euthanasie est érigée le 25 septembre 2002.

Le deuxième type de dispositif institutionnel est de *nature administrative*. Dans ce cas, les évaluations sont réalisées, parfois de propre initiative, par et/ou pour améliorer la gestion des services chargés de la mise en œuvre de la politique. C'est par exemple le cas du service interne au sein du ministère de la Coopération au développement et de l'exercice entrepris par le secrétaire général du ministère de l'Emploi.

20. MABILLE, X., Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi, *Courrier hebdomadaire*, n° 1275, Bruxelles: CRISP, 1990.

21. SWENNEN, B., L'évaluation de la politique d'interruption volontaire de grossesse, p. 103 in C. de VISSCHER & F. VARONE (eds), *o.c.*

22. Loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *Moniteur belge*, 5 avril 1990.

Steve Jacob

La loi relative à la coopération internationale belge²³ contient une clause d'évaluation qui prévoit que le ministre transmet annuellement à la Chambre des représentants et au Sénat un rapport d'évaluation qui vise à déterminer l'efficacité, l'efficacé, la durabilité et l'impact des aides octroyées conformément aux objectifs de la coopération internationale belge et aux critères de pertinence en vue d'un développement durable. Pour répondre à cette exigence réglementaire, un service spécialement chargé des questions d'évaluation est institué au sein de la Direction générale de la coopération internationale (DGCI). Le législateur souhaitant que ce service bénéficie d'une indépendance d'action suggère la nomination d'un directeur pour un mandat temporaire. Concrètement, ce service est chargé de centraliser les demandes internes et de veiller au suivi des évaluations commandées en externe.

Dans le cas de la politique de l'emploi commanditée annuellement (1995-2002) par le Secrétaire général du ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, nous sommes confronté à une auto-évaluation où le responsable de l'administration charge son ministère d'évaluer la politique qu'il met en œuvre afin d'en tirer des leçons lui permettant, éventuellement, de réorienter l'action des services dont il a la charge. Cette initiative est originale dans le paysage administratif d'autant plus que, généralement, ni les décideurs politiques ni les bénéficiaires des politiques ne sont associés à cette démarche. Il y a une très forte détermination à s'affranchir du pouvoir politique et plus particulièrement du cabinet du ministre de l'Emploi et du Travail dont l'intervention dans le processus est considérée comme une ingérence qui risque d'engendrer une censure.

Comme en témoigne Michel Jadot, Secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, le rapport d'évaluation de 1995 « *faisait quelque peu figure de pionnier. Les spécialistes reconnaissent qu'il y avait en matière d'évaluation des lacunes fondamentales, les autorités politiques s'inquiétaient, sans trop oser le dire, de cette prétention de l'administration d'exprimer une opinion sur les politiques menées et les médias se réjouissaient d'obtenir enfin un éclairage qui n'allait pas dans le sens d'un encensement des décisions gouvernementales* ». ²⁴ Au moment de cette première publication, le rapport est présenté au Collège des secrétaires généraux où il suscite peu d'émulation. Il n'y a pas de volonté d'organiser une grande évaluation interministérielle qui impose de bénéficier d'un « chef d'orchestre exceptionnel » pour coordonner l'ensemble, d'autant plus que la majorité des secrétaires généraux estiment qu'il ne leur est pas possible d'envisager l'exercice au sein de leur département.

En conclusion, et contrairement à ce que nous retrouvons dans plusieurs pays (ex. France, Suisse, Pays-Bas, etc.), mentionnons le fait qu'en Belgique il n'y a pas eu de tentative d'institutionnalisation transversale au niveau de l'exécutif. L'implica-

23. Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge, *Moniteur belge*, 1er juillet 1999.

24. JADOT, M., L'évaluation administrative de la politique fédérale de l'emploi, p. 87 in C. de VISSCHER & F. VARONE, o.c.

tion des administrations belges est moindre en comparaison avec ce que nous observons dans d'autres pays. En conséquence, lorsque le gouvernement souhaite obtenir une évaluation dans un domaine précis, il s'adresse directement soit à un centre de recherche qui lui est familier (le plus souvent en recourant à un appel d'offres en procédure négociée) soit au Bureau fédéral du Plan.

La dernière modalité d'institutionnalisation de l'évaluation que nous avons observée est structurée autour d'*organisations de conseil et/ou de contrôle* traditionnelles bénéficiant d'une certaine assise et légitimité qui, peu à peu, étendent leur mission aux pratiques évaluatives.

Le premier de ces organismes est le Bureau fédéral du Plan, organisme d'intérêt public, chargé d'analyser et de prévoir l'évolution socio-économique ainsi que les facteurs qui déterminent cette variation, et d'évaluer les conséquences des choix de politiques économiques et sociales en vue d'en améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence. Placé sous l'autorité du Premier ministre et du ministre de l'Économie, il reçoit du Conseil des ministres les directives orientant ses activités et « à la demande des Chambres législatives, du Conseil central de l'économie ou du Conseil national du travail, il peut procéder à toute autre forme d'évaluation des politiques économiques, sociales et écologiques arrêtées par l'autorité fédérale ».²⁵

C'est dans le cadre de ses missions que le Bureau fédéral du Plan accomplit ponctuellement des missions évaluatives. A titre d'exemple, mentionnons le cas de l'évaluation de la simplification des charges administratives pesant sur les entreprises pour laquelle le Gouvernement « arc-en-ciel » s'est engagé à une réduction de 25% au cours de la législature précédente,²⁶ de l'analyse des répercussions micro-économiques de certains programmes pour l'emploi²⁷ ou les réflexions relatives à l'évaluation des politiques de développement durable.²⁸

La seconde organisation que nous retrouvons dans cette catégorie est la Cour des comptes. A l'instar d'autres organisations très anciennes, les Cours des comptes européennes voient leurs rôles et missions évoluer. Certaines s'engagent alors clairement dans une démarche où l'évaluation est au cœur de leur travail (ex. Pays-Bas et Suisse) tandis que d'autres, soucieuses de préserver l'image de rigueur et de respectabilité que leur procurent les missions de contrôle (régularité, conformité, légalité) des deniers publics, tentent d'accommoder leur travail avec

25. Loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *Moniteur belge*, 23 décembre 1994. Cette loi redéfinit les compétences du Bureau du Plan créé par la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique.
26. KEGELS, C., La simplification des procédures administratives pesant sur les entreprises, *Working paper*, n° 04-00, Bruxelles, 2000.
27. LOPEZ-NOVELLA, M., Effets de certains subsides temporaires à l'embauche: une analyse micro-économique des plans plus et du plan avantage à l'embauche, *Working paper*, n° 16-03, Bruxelles, 2003.
28. DRESSELAERS, P., Beleidsevaluatie voor een duurzame ontwikkeling, *Working paper*, n° 6-04, Bruxelles, 2004.

Steve Jacob

quelques aspects empruntés à l'évaluation des politiques publiques (ex. France et Belgique).

Originellement chargée du contrôle des administrations publiques, la Cour des comptes de Belgique voit, au fil du temps, ses compétences et missions évoluer.²⁹ La dernière réforme en la matière lui octroie une nouvelle compétence qui étend le champ des contrôles. En effet, la loi du 10 mars 1998³⁰ confie à la Cour des comptes le contrôle du « bon emploi des deniers publics ». ³¹ Malgré ce changement législatif, les membres de la Cour évitent de qualifier les travaux qui s'inscrivent dans le cadre de cette loi d'évaluations préférant recourir aux termes d'audit, de contrôle, d'enquête ou d'analyse. Cette organisation hésite donc à s'engager de manière claire et déterminée dans la nouvelle voie qui lui est proposée. Elle tente d'adapter l'instrument évaluatif aux missions traditionnelles qu'elle exerce depuis des décennies. Les critères retenus par la Cour des comptes pour l'exécution de ces nouveaux « audits », comme elle les appelle, sont ceux de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience.

Jusqu'à présent, la mise en œuvre de cette loi demeure embryonnaire. Les évaluations réalisées concernent principalement des politiques secondaires.³² Il faudra voir dans le futur quelles seront les orientations prises lorsque la Cour aura dépassé le stade de l'apprentissage et qu'elle se sera familiarisée entièrement avec cette nouvelle compétence. La question primordiale sera de voir si la Cour parvient à se désinhiber de la crainte de contrôler l'activité parlementaire et l'opportunité des politiques qui constitue l'élément le plus sensible d'une évaluation.³³ Toutefois sur la base de l'exemple britannique, il nous semble, que la Cour des comptes ferait l'objet de critiques si elle s'aventurait sur cette voie. En effet, au début des années quatre-vingt-dix, les rapports du « *National Audit Office* » (NAO) contenaient de sévères critiques à l'encontre de la politique gouvernementale. Les ministres se sont

29. En ce qui concerne le rôle joué par la Cour des comptes en matière de contrôle de gestion, voir BUYSE, F., *L'évaluation des politiques publiques: approches théoriques et expérimentations par la Cour des comptes en Belgique*, Mémoire de licence, UCL, 1997.

30. TROSCH, A., *L'évaluation des politiques publiques en Belgique* (pp. 43-54) in C. de VISSCHER & F. VARONE, *o.c.*

31. DUMAZY, W. & A. TROSCH, *La nouvelle compétence de la Cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics*, *Pyramides*, 2000, pp. 41-2.

32. Par exemple, les thèmes retenus par la Cour des comptes portent sur « les accises sur les huiles minérales – une radiographie du contrôle », « l'octroi du minimum des moyens d'existence » ou « l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence ».

33. Sur ce point, l'exemple français des Chambres régionales des comptes est éclairant. Celles-ci se heurtent aux intérêts des acteurs politiques qui dénoncent « un possible gouvernement local des juges et le risque d'un égarement vers le contrôle d'opportunité ». Pour contourner cet obstacle, les Chambres régionales des comptes s'appuient sur la publicité de leurs travaux pour en asseoir la pratique en mobilisant l'attention d'un large public sur leurs conclusions. Ceci leur permet de justifier leur existence voire leur nécessité. Sur ce point, Olivier Benoît considère qu'une « institution a besoin des médias pour s'établir, s'instituer, se protéger et perdurer ». BENOIT, O., *Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les effets inattendus d'une institution*, *Revue française de science politique*, vol. 53, 2003, pp. 545-7.

défendus en dénonçant la politisation de l'action du NAO et la perte de son indépendance du fait de son entrée dans l'arène politique.³⁴

Dans la pratique, les reprises parlementaires des conclusions et recommandations du rapport de la Cour des comptes, empreint de timidité et de frilosité, sont faibles pour ne pas dire inexistantes. Ceci s'explique en partie par la tenue à l'écart des parlementaires, à qui le rapport n'est adressé qu'en fin de parcours. En effet, les parlementaires ne sont pas informés au préalable de l'audit et ils ne sont en rien associés à la démarche en cours de processus (même pas le président de la Commission parlementaire concernée). En conséquence, le Parlement qui est le destinataire légitime de cette évaluation s'en désintéresse fortement. Il semble que la procédure de la Cour des comptes pour transmettre son rapport (simple envoi à la Chambre sans qu'une séance de présentation ne soit prévue) ne soit pas celle qui favorise la meilleure valorisation politique de la question. Ainsi, de l'aveu d'un parlementaire, ce rapport rejoint la pile des rapports transmis à la Chambre dont la plupart sont peu consultés et débattus.

V. Les déterminants structurels du paysage politico-administratif

En fonction des éléments descriptifs que nous venons de présenter, nous pouvons considérer que l'institutionnalisation de l'évaluation en Belgique est de type technocratique. Cette caractérisation tient compte du degré d'ouverture limité du dispositif qui ne rassemble que quelques fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des politiques et de la finalité de contrôle qui domine la conduite des travaux évaluatifs.

La nature de cette institutionnalisation s'explique de différentes manières. Nous nous attarderons sur trois éléments en particulier: la prépondérance de l'exécutif sur le pouvoir législatif, la fragmentation et la faible autonomie de l'administration publique et la domination des partis sur le système politico-administratif. Ces caractéristiques et les acteurs qui les alimentent (le Parlement, les ministres, les hauts fonctionnaires et les partis politiques) sont généralement étudiés de manière isolée dans une perspective descriptive. Leur combinaison nous semble pertinente pour analyser le développement de l'évaluation des politiques publiques. En effet, la généralisation du recours à cette pratique pourrait à terme influencer sur les relations entre les différents acteurs considérés puisque les résultats des évaluations permettraient d'identifier les faiblesses ou les lacunes dans l'élaboration, la formulation, l'application ou la mise en œuvre des politiques.

34. GLYNN, J., A. GRAY & B. JENKINS, Auditing the three Es: the Challenge of Effectiveness, *Public Policy Administration*, vol. 7, 1992, p. 56.

Steve Jacob

A. Une mobilisation parlementaire inexistante

Comme nous l'avons vu, le travail parlementaire fait peu de place à la pratique évaluative. Or, à un moment où de nombreux observateurs s'accordent à constater un déclin généralisé du parlementarisme, l'évaluation des politiques publiques permettrait d'insuffler une nouvelle dynamique aux assemblées parlementaire dont l'une des tâches est le contrôle de l'Exécutif.

Le lieu où pourrait se développer cette pratique est la commission parlementaire. Jusqu'à présent, le recours à des commissions est une pratique du parlementarisme qui consiste en l'étude préparatoire des projets et propositions de loi. Les diverses matières sont réparties en un certain nombre de commissions permanentes.³⁵ Le travail en commission consiste à dégrossir un dossier et permet à ses membres de poser des questions à des hauts fonctionnaires, d'auditionner les personnes compétentes dans le domaine (tant du secteur privé que public) ou d'interpeller le ministre. Ces commissions n'ont pas une vocation de contrôle mais tendent à informer au mieux les assemblées par la collecte d'une masse impressionnante de données recueillies parfois via des auditions.

Parallèlement aux commissions permanentes, des commissions spéciales ou temporaires chargées d'examiner un projet ou une proposition de loi spécifique peuvent être créées. A l'origine, le droit d'enquête était considéré comme un instrument d'investigation lors de la contestation de l'élection d'un membre du Parlement. Par la suite, ce droit évolua vers une finalité plus politique d'information à la décision. En réalité, et contrairement à la tendance actuelle, la « vocation juridique » des commissions d'enquête parlementaire est un cas exceptionnel.³⁶ En vertu de l'article 56 de la Constitution, chaque Chambre a le droit d'enquête et peut donc constituer des commissions *ad hoc* portant sur des problèmes de société (ex. commission d'enquête sur les sectes, sur les tueurs du Brabant, sur les disparitions d'enfants, sur la SABENA). Ce droit existe depuis 1830 et est réglé par la loi du 3 mai 1880.³⁷ Entre 1880 et 1972, les Chambres mobilisèrent cette procédure à six reprises.³⁸ Depuis quelques années, le recours à ce moyen de contrôle est en

35. Instaurées en 1920, neuf commissions permanentes existent actuellement: commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture; commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique; commission des relations extérieures; commission des finances et du budget; commission de l'infrastructure, des communications et des entreprises publiques; commission de la justice; commission de la défense nationale; commission des affaires sociales; commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société.

36. VELU, J., *Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire*, Bruxelles: Bruylant, 1993, pp. 12-3.

37. Elle a été modifiée par la loi du 30 juin 1996 et par le règlement d'ordre intérieur de la Chambre adopté le 23 octobre 1997.

38. LAGASSE, N. & X. BAESELEN, *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles: Bruylant, 1998, p. 1.

augmentation,³⁹ « comme si les parlementaires voyaient en elle un puissant moyen de revalorisation du Parlement ».⁴⁰

Toutefois, ni les commissions permanentes, ni les commissions d'enquête ne concourent au développement de la pratique évaluative puisque les instances d'évaluation particulières sont composées à l'extérieur du Parlement (ex. Commission nationale sur l'IVG ou sur l'euthanasie). Il est intéressant de constater qu'au moment où la crise de légitimité est la plus grande suite à l'affaire Dutroux, le Parlement s'est faiblement mobilisé en direction de l'évaluation et qu'il privilégie le recours à une commission parlementaire chargée de débusquer les dysfonctionnements ou les incompétences et de désigner des responsables voire des coupables. Ce choix atteste d'un caractère formel et d'une finalité de contrôle très affirmée mais également d'une volonté parlementaire de rester le « maître du jeu » en évitant de s'adresser à des tiers dont l'objectivité pourrait être contestée et dont les résultats auraient peut-être mis plus de temps à être fournis. De plus, en s'en tenant à l'affaire Dutroux, la médiatisation des travaux de la Commission (dont les rediffusions des débats en direct à la télévision) poursuit un objectif de transparence mais également de « thérapie collective » d'une nation. Cette commission parlementaire ne s'est que faiblement attardée sur les causes profondes de cette situation en s'interrogeant sur des éléments tels que les formations des policiers et des gendarmes, les montants des budgets alloués à ces services, etc. En conséquence, une ambitieuse réforme des polices est initiée sans s'appuyer sur des éléments objectifs en la matière.

Par ailleurs, comme c'est le cas dans d'autres démocraties occidentales, les initiatives parlementaires visant à l'adoption de nouvelles réglementations sont nombreuses mais aboutissent moins souvent que celles entreprises par le Gouvernement. Cette prépondérance gouvernementale en matière d'initiative législative restreint les potentialités d'introduction de clauses évaluatives dans le texte soumis à l'approbation parlementaire puisque le Gouvernement n'insère pas dans un texte qu'il propose des mesures de nature à évaluer son action et qu'il n'y a pas d'amendements introduits dans ce sens par les membres du Parlement.

Comme nous l'avons vu dans le cas de l'interruption volontaire de grossesse, l'adoption d'une clause évaluative s'inscrit dans le débat politique et l'exécution des prescrits légaux et réglementaires passe, dans la plupart des cas, par la création d'une structure permanente (commission nationale, bureau d'évaluation) auprès de l'administration responsable de la mise en œuvre de la politique évaluée.

39. 1972: publicité à la télévision, 1980: maintien de l'ordre et milices privées (Sénat), 1985: drame du Heysel, 1987: livraison d'armes, 1988: fraude et infraction au traité de non-prolifération par le Centre d'étude de l'énergie nucléaire et des entreprises connexes, 1988: tueurs du Brabant I, 1992: traites des êtres humains, 1993: achats d'armes, 1996: sectes, 1996: enfants disparus, 1996: tueurs du Brabant II, 1999: dioxine, 2002: SABENA.

40. ERGEC, R., *Introduction au droit public. Le système institutionnel*, Bruxelles: Story-Scientia, 1994, pp. 159-60.

Steve Jacob

En comparaison avec d'autres pays, la Belgique implique, très rarement, des évaluateurs externes (ex. un autre organisme public) et privés dans la conduite d'une évaluation initiée par une clause réglementaire. L'explication de cette situation est à chercher dans les origines mêmes des clauses évaluatives. Puisque ce sont les questions politiquement sensibles qui sont soumises à évaluation, les parlementaires n'entendent pas laisser n'importe qui s'emparer de la question au risque d'aboutir à des conclusions éventuellement gênantes. D'ailleurs, la nature de la clause est très différente entre les deux secteurs que nous avons présentés. En matière de coopération au développement, nous sommes confronté à une clause évaluative à portée générale tandis qu'en ce qui concerne l'IVG et l'euthanasie nous avons à faire avec un texte instituant une commission *ad hoc*.

En conséquence, le parlement belge s'investit peu dans la démarche évaluative. Il édicte quelques clauses évaluatives mais ne constitue pas d'instance interne *ad hoc* dans lesquelles siègeraient des parlementaires chargés de l'évaluation de certaines politiques. L'utilisation des rapports d'évaluation est influencée par la nature des attentes originelles. Puisque le recours à l'évaluation apparaît comme un instrument « d'apaisement » au cours de débats éthiques, le parlement prête moins d'attention aux évaluations y compris celles qu'il a sollicitées dès lors que les enjeux se déplacent. Ceci explique sans doute la faible utilité politique et le désintérêt des parlementaires à l'égard des conclusions de certaines évaluations réalisés par d'autres organismes comme la Cour des comptes. Comme nous l'a expliqué un parlementaire: « Il est préférable de faire de bonnes lois dès le départ plutôt que de commander des rapports supplémentaires que nous n'avons pas le temps de lire ». Cette déclaration illustre le décalage existant entre le temps court du politique et celui plus long de l'évaluation.

B. Une haute fonction publique fragmentée et peu indépendante

Le faible développement de l'évaluation s'explique également par la nature de la haute fonction publique. En Belgique, les hommes politiques mènent une carrière essentiellement linéaire,⁴¹ c'est-à-dire qu'ils obtiennent un ou deux mandats électifs avant de devenir ministre. Il y a donc une véritable professionnalisation de la vie politique qui empêche les acteurs d'accepter une prise de recul à l'égard de leurs actions. De plus, en l'absence d'une socialisation commune (comme c'est le cas en France par le biais de l'École nationale d'administration – ENA), la Belgique voit « les sommets de son Etat colonisés par les élites issues de ses mondes sociologiques, en même temps que ses appareils l'étaient par les organisations syndicales qui en sont également issues ».⁴²

41. FIERS, S., Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multilevel omgeving (1979-99), *Res Publica*, vol. 43, 2001, pp. 171-92.

42. SEILER, D.-L., Un système consociatif exemplaire: la Belgique, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, 1997, p. 614.

D'une manière générale, l'administration se caractérise par une « *strict division of labour between civil servants and politicians, a strong hierarchy, a clear compartmentalization of ministries and services, long careers based both on seniority and, paradoxically, partisan patronage, a very technocratic culture, and a surprising degree of alienation from politics and political actors* ». ⁴³ Il n'existe pas de procédure de coordination permettant de surmonter la fragmentation, même si, durant les années quatre-vingt, les hauts fonctionnaires belges se regroupent au sein d'un collège des secrétaires généraux. Ce conseil édicte des avis sur les questions administratives à caractère général qu'il transmet au ministre en charge de la Fonction publique. ⁴⁴ Cet organe de coordination n'est que faiblement sensibilisé aux questions évaluatives. D'ailleurs, l'exemple du secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail suscite des réactions plutôt empreintes de curiosité en raison du caractère frondeur de la manœuvre que d'un réel enthousiasme à l'égard de l'exercice réalisé.

A la suite d'une étude empirique des relations politico-administratives au niveau fédéral, Christian de Visscher constate que la haute fonction publique est fragmentée, peu élitiste et qu'elle ne développe pas un esprit de corps par lequel ses membres défendraient ses intérêts. Dans cette situation, le secrétaire général apparaît comme un « *gestionnaire proactif qui se consacre au pilotage stratégique de son organisation* ». ⁴⁵ Cependant, un certain nombre d'auteurs s'accordent à reconnaître que les hauts fonctionnaires disposent de capacités de production de savoirs experts limités. Cette situation induit une double conséquence. D'une part, les réflexions stratégiques sont initiées au départ des bureaux d'étude des partis et d'autre part, les travaux standardisés des organisations internationales constituent la source principale d'informations des hauts fonctionnaires qui tentent d'en reproduire les méthodes. ⁴⁶

Les relations politico-administratives sont étroitement imbriquées. Certains considèrent d'ailleurs qu'une « *séparation entre ces deux univers, tenue pour évidente par une grande partie de la doctrine classique, ne correspond pas aux faits et est impraticable* ». ⁴⁷ C'est ainsi que la subordination de l'administration au pouvoir politique conduit en Belgique à son « asservissement ». A ce sujet, certains hommes politiques considèrent que l'inverse est également possible et que des dossiers font l'objet d'une obstruction de la part de l'administration. ⁴⁸ Dans cette situation, l'attitude qu'adopte le ministre est de s'appuyer sur son cabinet et, éventuellement,

43. DIERICKX, G., Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium, *Governance*, vol. 16, 2003, pp. 324-5.

44. Il est rare qu'un ministre ne soit en charge que du seul portefeuille de la Fonction publique.

45. de VISSCHER, C., La relation entre autorité politique et haute fonction publique suite au plan Copernic, *Les cahiers des sciences administratives*, 2003, p. 61.

46. DIERICKX, G., o.c., pp. 336-41.

47. STENMANS, A., *La transformation de la fonction administrative en Belgique. Administration publique et société*, Bruxelles: CRISP, 1999, p. 83.

48. STENMANS, A., o. c., p. 45.

Steve Jacob

sur quelques experts pour contourner les résistances internes de l'administration.⁴⁹

Dans les deux cas, le lien politico-administratif particulièrement étroit est influencé par le fait que l'administration est largement politisée⁵⁰ même si « *le souci de dépolitiser l'administration est pratiquement aussi vieux que celle-ci* ». ⁵¹ Depuis les années soixante, il existe des procédures de répartition des postes au sein de la haute fonction publique qui centralisent la répartition des charges entre les mains des partis de la coalition. Chaque parti dispose, en fonction de sa représentativité, d'un certain nombre de crédits qu'il échange en fonction d'une grille d'attribution selon laquelle un secrétaire général vaut cinq points, un directeur général trois points et ainsi de suite.⁵²

En étudiant les relations politico-administratives, Christian de Visscher et Gauthier le Bussy considèrent que la politisation engendre la marginalisation des hauts fonctionnaires dans le processus de décision. Cette carence en termes d'influence relègue, dans la plupart des cas, l'administration à un rôle de simple exécutant⁵³ puisque « *la haute administration belge n'est guère associée au processus de prise de décision politique, en partie parce que les ministres ont des idées assez rudimentaires sur le rôle des hauts fonctionnaires, en partie parce que ces derniers restent eux-mêmes attachés au modèle bureaucratique traditionnel et ont de l'aversion pour la politique* ». ⁵⁴

A de rares exceptions près, l'administration évite de s'interroger sur l'efficacité de son action et, étant donné que les contrôles de l'opportunité suivent la voie hiérarchique jusqu'au ministre en fin de course, il est rare de voir se développer des pratiques autoréflexives. De plus, alors que la Belgique se caractérise par « les 'sommets', les 'conclaves', les pactes, les accords et autres tables rondes »⁵⁵ associant un grand nombre d'acteurs représentatifs, il n'en est rien de l'évaluation qui est, pour une large part, monopolisée par l'administration. Signalons qu'à ces procédures de négociations collectives s'ajoute une évolution récente de la gestion politique belge selon laquelle il est régulièrement fait appel à des commissions d'avis ou à des conseils consultatifs afin de tâter le pouls de la population

49. SUETENS, M. & S. WALGRAVE, *Belgian Politics Without Ministerial Cabinets? On the Possibilities and Limitations of a New Political Culture*, *Acta Politica*, vol. 36, 2001, pp. 180-205. Sur ce sujet, voir WILWERTH, C. (e.a.), *Les cabinets ministériels et autres: statuts, rôles et pouvoirs*, Bruxelles: Bruylant, 2001; PELGRIMS, C., *Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten*, *Res Publica*, vol. 44, 2002, pp. 627-50.
50. HONDEGHEM, A., *La politisation de l'administration en Belgique: vers une nouvelle culture?*, *Revue française d'administration publique*, 1998, p. 259.
51. DAURMONT, O., Introduction, *Pyramides*, 2001, p. 12.
52. DIERICKX, G., *o. c.*, p. 332.
53. de VISSCHER, C. & G. le BUSSY, *La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif*, *Pyramides*, 2001, p. 70.
54. STENMANS, A., *o.c.*, pp. 105-106.
55. SEILER, D.-L., *o.c.*, p. 616.

avant de prendre une décision qui de la sorte bénéficierait d'une plus grande légitimité.⁵⁶

Le paysage administratif se caractérise également par un environnement néo-corporatiste où chacun cherche à asseoir durablement ses positions dans des dispositifs administratifs ou à leur périphérie. Ceci conduit à une prolifération institutionnelle assez impressionnante pour un observateur extérieur d'autant plus que, dans certains cas, il existe des liens directs entre les cabinets ministériels et certains groupes d'intérêts. En réalité, l'Etat cherche le plus souvent à s'adresser à des « représentants fiables », ce qui conduit généralement à un processus encadré politiquement qui induit « une surreprésentation d'associations périphériques aux partis politiques (un des effets de la pilarisation); une surreprésentation de représentants ou d'experts étiquetés politiquement (...) Ce que la situation belge ajoute au modèle général (...), c'est donc une cooptation, un cadennassage de la représentation ».⁵⁷

Enfin et probablement en conséquence, le mouvement managérial est plus récent en Belgique que dans d'autres démocraties occidentales. Ce « retard » s'explique en partie par l'attention apportée aux réformes constitutionnelles,⁵⁸ même si, comme c'est le cas ailleurs depuis de nombreuses années, le thème de la modernisation de l'administration publique est devenu récurrent.⁵⁹ C'est depuis 1996, et plus particulièrement suite à l'affaire Dutroux, que les discours portant sur l'action des services publics intègrent la notion de « dysfonctionnement ». Il est donc naturel que, lors de la campagne électorale précédant les élections législatives de 1999, l'ensemble des programmes des partis comportait des propositions visant à la réforme et à la modernisation de l'administration publique, étant donné que les citoyens attendaient des changements radicaux. Ainsi, le premier chapitre de la déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement le 14 juillet 1999 par le Premier ministre visait à reconstruire « une administration efficace et attentive ».⁶⁰ Durant la législature (1999-2003), le ministre de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration, Luc Van den Bossche, par son projet faisant référence à l'astronome polonais, Nicolas Copernic, entendait opérer une révolution destinée à pallier les insuffisances du système administratif fédéral et à « mener vers une modernisation accélérée de la fonction publique ».⁶¹ Cependant, alors que la

56. ERALY, A., *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles: Labor, 2002, p. 153.

57. GENARD, J.-L., A propos d'une sociologie de l'Etat, communication inédite.

58. Celles de 1993 consacrent le caractère fédéral du pays en octroyant une autonomie très large à l'organisation des administrations régionales qui, dans certains cas, deviennent des laboratoires et sont l'objet d'une attention plus grande que l'administration fédérale. G. DIERICKX, *o.c.*, p. 322.

59. DAMAR, M., La réforme de l'administration (pp. 309-326) in E. de Cattalay (dir.), *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, Bruxelles: De Boeck, 2002.

60. Gouvernement fédéral, *La voie vers le XXI^e siècle. Déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement le 14 juillet 1999 par le Premier ministre Guy Verhofstadt et accord de gouvernement*, Bruxelles, S.F.I., 1999, p. 20.

61. VAN DEN BOSSCHE, L., *Fondements de la modernisation de l'administration fédérale*, p. 1.

Steve Jacob

déclaration gouvernementale annonçait le développement de l'évaluation législative ainsi que de certaines politiques publiques (ex. justice, coopération au développement, emploi), le projet Copernic ne contenait pas de référence explicite à la pratique évaluative.

Afin d'atteindre son idéal, le ministre de la Fonction publique considérait qu'il était primordial d'encourager l'ouverture, la transparence et le contrôle de l'action administrative. L'administration de son côté devait s'organiser autour de valeurs fondamentales comme la serviabilité, l'objectivité, le respect, l'intégrité, les possibilités d'épanouissement du fonctionnaire et la qualité du cadre de travail. De plus, le projet lorsqu'il affirmait « *qu'on se préoccupe davantage de l'« esprit » que de la lettre sur le plan des aspects legalistes de la performance dans un environnement en mutation* »⁶² encourageait le développement du management au détriment de l'État de droit.⁶³ Toutefois, l'adaptation de la structure administrative à une culture du management s'inspirait d'une philosophie qui considère « *l'administration plutôt apolitique, qui exécute fidèlement et loyalement des objectifs politiques, esquissés et fixés par un gouvernement* »,⁶⁴ ce qui cadre mal avec la situation belge.

En conclusion, nous constatons que l'évaluation ne constitue pas le « remède miracle »⁶⁵ à une crise de la gouvernance mais qu'elle peut tout de même contribuer à donner du sens et à approfondir le mouvement de transparence des administrations publiques.

C. Les entrepreneurs politiques paralysés par le poids des partis

Comme le démontre la description du paysage politico-administratif, il existe peu d'incitation au développement de la pratique évaluative. Il est nécessaire de s'appuyer sur des porteurs de projets qui peuvent mobiliser un événement ou un acteur influent pour appuyer leur démarche.

Toutefois, ces porteurs de projets risquent de se heurter aux structures partisans qui ont un poids considérable dans l'ensemble du système politique belge. Aucun observateur de la vie politique « *ne peut contredire le fait que le pouvoir politique est entre les mains des partis politiques même si la Constitution ignore leur existence* ». ⁶⁶ A cet égard, un récent essai, dénonce le fait que « *les partis politiques sont les acteurs dominants du système belge et ceux qui les contrôlent sont les maîtres du jeu. Dans un paysage institutionnel de plus en plus morcelé, ils assurent une certaine cohérence, mais ils s'immiscent aussi dans une série de décisions où ils n'ont pas leur place et parasitent le*

62. Gouvernement fédéral, *o. c.*, p. 25.

63. Sur ce point, voir le numéro consacré à la relation entre les notions de management et d'Etat de droit de la revue *Pyramides*, 2000.

64. Gouvernement fédéral, *o. c.*, p. 19.

65. PERRET, B., *L'évaluation des politiques publiques*, *Informations sociales*, 2003, n° 110, p. 25.

66. YSEBAERT, C., *Politicographe: mémento politique*, Bruxelles: Kluwer, 18e éd., 2000, p. 171.

*bon fonctionnement des assemblées parlementaires, des gouvernements et de l'administration. Que reste-t-il de la séparation du pouvoir exécutif et législatif chère à Montesquieu lorsque des structures partisanes contrôlent l'un et l'autre? Nous vivons dans une démocratie au moment des élections, dans une partitocratie,⁶⁷ c'est-à-dire dans un régime de partis, le reste du temps ».*⁶⁸

Dans de telles conditions comment est-il possible d'envisager le développement d'une évaluation indépendante et critique?

En effet, depuis de nombreuses années, le pouvoir ne se trouve ni dans un poste de député, ni dans celui de ministre mais dans le chef d'un président de parti. Ce sont les partis qui font et défont les gouvernements et leur dictent leur ligne de conduite. De plus, « *les chambres sont devenues avant tout des lieux d'expression de la volonté des partis, lesquels prédéterminent ceux de leurs membres qui sont présentés à l'élection et, le cas échéant, à la nomination en qualité de ministre* ».⁶⁹

Régulièrement, le Gouvernement tente de limiter ce poids partitocratique par exemple en réduisant l'effet dévolutif du vote en case de tête. Cependant, la composition pyramidale hyper-hiérarchisée des partis ne laisse que peu de place à l'expression de voies discordantes qui n'ont dans la plupart des cas que le choix de la dissidence pour s'exprimer. Celle-ci se paie au prix fort en raison d'une absence de moyens financiers et d'énormes difficultés de réussite du fait du nombre considérable de dispositions législatives annihilant l'égalité entre les partis durant une campagne électorale. Les présidents de parti font et défont les carrières des hommes politiques mais également des hauts fonctionnaires, des magistrats, etc. Dans un tel système il est difficilement concevable d'envisager le développement de l'évaluation. Si elle parvient néanmoins à émerger, ce trait caractéristique pèse lourdement sur le degré d'ouverture du dispositif. Il peut être soit extrêmement limité afin d'en assurer le contrôle soit au contraire élargi mais uniquement aux « représentants agréés » des partis au pouvoir.

Cette présentation fournit un premier éclairage de l'impact que peut produire le poids des partis sur le comportement des parlementaires. Les situations contrastées auxquelles nous sommes confronté nous offrent une première explication de la faible implication et utilisation de l'évaluation dans certaines arènes parlementaires et administratives composées d'acteurs qui bénéficient d'une marge de manœuvre extrêmement réduite.

67. Dans un ouvrage précédent, Alain Eraly définit la partitocratie comme « *un régime où l'essentiel du pouvoir politique est aux mains des directions de partis et des ministres en tant que membres des partis, et où la gestion des affaires publiques est assurée par les cabinets sous le contrôle de la presse plus que du Parlement* ». ERALY, A., *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Bruxelles: Labor, 2002, p. 82.

68. DESTEXHE, A., A. ERALY & E. GILLET, *Démocratie ou partitocratie?*, Bruxelles: Labor, 2003, p. 6.

69. BATSELE, D., *Contrôle de l'administration*, Bruxelles: PUB, 1994-1995, p. 100.

Steve Jacob

VI. L'incantation de l'évaluation plutôt que sa réalisation

A l'aune des éléments explicatifs présentés dans cet article, il semble que la pratique évaluative, contrairement aux affirmations de certains responsables politico-administratifs soit balbutiante au niveau fédéral. A l'inverse de ce que nous pouvons observer dans d'autres pays, il est difficile d'identifier un porteur de projets fort – que se soit un individu pris isolément ou une organisation dans son ensemble – qui se mobiliserait pour encourager le développement et le recours à l'évaluation des politiques.⁷⁰ Très souvent, l'évaluation demeure l'apanage de certaines administrations qui tendent à la monopoliser.

Sur la base des exemples observés, nous constatons que l'évaluation privilégie les finalités de contrôle plutôt que celles d'apprentissage et d'amélioration des politiques publiques. Dans ce contexte, il est normal que les acteurs de mise en œuvre éprouvent une certaine appréhension à l'égard de cet instrument d'autant plus que, pour certains d'entre eux, il apparaît comme un effet de mode passager dont l'utilité reste à démontrer. Pour surmonter ce constat, il nous semble nécessaire d'envisager un plan global du développement de l'évaluation qui associerait un grand nombre d'acteurs concernés par l'amélioration de la gestion publique.

En un mot, il convient de dépasser la rhétorique de l'intention au profit de la pratique de l'action. En effet, régulièrement, les décideurs annoncent leur volonté de s'engager dans une nouvelle direction sans qu'il ne s'ensuive de véritable concrétisation. Par exemple, en 1999, lors de la formation du Gouvernement « arc-en-ciel », l'efficacité de l'administration est, comme nous l'avons dit, considérée comme une priorité. Ainsi, la déclaration gouvernementale précise que « *le Gouvernement, avec le Parlement et en collaboration avec le bureau de coordination du Conseil d'État, procédera à une évaluation de la législation. Celle-ci est un moyen d'améliorer l'efficacité, l'adhésion citoyenne et la qualité juridique de la législation. Cette évaluation de la législation permettra de juger leur fonctionnement et leur efficacité, de sorte qu'elles puissent être revues et, au besoin, abrogées* ». ⁷¹ Malgré cet engagement solennel, l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques n'a pas été mise à l'agenda politique par le Gouvernement Verhofstadt Ier (1999-2003).

A d'autres moments, les hommes politiques évoquent la nécessité de recourir à l'évaluation pour clarifier un débat conjoncturel. Dans ce cas, l'évaluation dont la réalisation serait trop longue pour s'inscrire véritablement dans l'espace du problème soulevé vise à apaiser une polémique partisane et à donner la fausse impression de souhaiter l'objectivation de l'argumentation. Par exemple, lorsqu'à

70. Par exemple, aux Pays-Bas, le développement de l'évaluation doit beaucoup à l'engagement de la Cour des comptes qui procède à des méta-évaluations (évaluations d'évaluations) des travaux ministériels en la matière. En France, le Commissariat général du Plan qui cherchait à contrôler les dispositifs interministériels mis en place est l'acteur qui s'est le plus investi dans l'essor de la pratique.

71. Gouvernement fédéral, *o.c.*, p. 22.

L'automne 2002, Daniel Ducarme (président du MR) déclare que la politique d'intégration des étrangers est un échec, Laurette Onkelinx, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des Chances, déclare qu'elle va commander au Centre pour l'Égalité des chances – quoique acteur engagé dans le champ concerné – une évaluation de la politique d'intégration. Plus généralement et pour élargir le débat, nous pouvons nous demander si les décideurs publics n'entretiennent pas – parfois à contrecœur – un mythe de la transparence qu'ils ne souhaitent pas vraiment. Ce raisonnement considère que, dans certains cas (ex. négociation, élaboration d'un compromis), la politique a besoin de zones d'ombre. Ainsi, l'évaluation considérée comme une forme d'objectivation de la gestion publique est mise en avant sans qu'il n'existe de véritable volonté de la voir aboutir. Alors qu'il semble nécessaire de « politiser » l'évaluation, c'est-à-dire d'encourager l'implication et la participation active des parlementaires, pour dépasser le stade technocratique actuel et rendre les résultats accessibles à un plus grand nombre de citoyens, ce constat illustre le chemin qu'il reste à parcourir.

Comme le démontre le paradoxe que nous avons mis en évidence au début de notre exposé, l'incantation administrative existe également. En effet, l'écart entre la situation observée sur la base de la comparaison internationale et la pratique déclarée semble attester une survalorisation des exercices entrepris au sein des administrations. Dans ce cas, les répondants déclarent réaliser des évaluations en considérant toute pratique réflexive comme étant de l'évaluation. En agissant de la sorte, ces gestionnaires souhaitent apparaître modernes. Il serait donc intéressant de s'interroger sur l'image véhiculée par cette pratique dans les politiques de modernisation administrative où elle semble être régulièrement convoquée sans nécessairement induire les effets espérés. Pour cela, il est nécessaire d'évaluer les politiques de modernisation administrative et de s'interroger sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience des instruments mobilisés dans cet exercice. Il serait pour le moins cocasse qu'une évaluation de ce type mette en évidence la faible utilité de l'évaluation des politiques. Cependant, cet enseignement serait d'un intérêt considérable pour les gestionnaires publics.

En conclusion, la pratique évaluative deviendra effective lorsque les incantations répétées se substitueront à des réalisations effectives permettant un apprentissage tant méthodologique que pratiques à l'ensemble des acteurs associés à la conduite de l'action publique.

SUMMARY

The Institutionalisation of Policy Evaluation in Belgium: Groping in the Dark and Black Magic

Since a few decades, policy evaluation is a main topic in Western democracies. It identifies, measures and appreciates effects, outcomes and impacts of a policy. Yet, there is not a

Steve Jacob

common way to institutionalise that policy instrument; one can observe many differences in terms of its intensity and maturity, as well as a diversity of institutional device.

Compared to other countries, Belgium is characterized by a low visibility and weak decisional impact of evaluation. Public demand for enlightening state action rarely takes the form of a demand for evaluation. The word 'Evaluation' is frequently pronounced, but most often in a political sense.

In this article three types of arguments can be put forward to explain this lack of evaluation: a lacking commitment of Parliament and political staff, the fragmentation and weak autonomy of the civil service and the domination of political parties upon the Belgian political and administrative system.