

PYRAMIDES

Revue du
Centre d'Etudes et de Recherches en
Administration Publique de
l'Université Libre de Bruxelles

N ° 1 - P r i n t e m p s 2 0 0 0

Pyramides

Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles

- **Comité de rédaction :**
Gisèle De Meur, *Présidente, Rédactrice en chef*
Muriel Vandembrouck, *Secrétaire de rédaction*
Odile Daurmont, Marianne Dony, Thibaut Duvillier, Philippe Flamme, Jean-Louis Genard, Steve Jacob, Christophe Magdalijns, Jean-Louis Mazy, Alexandre Piraux, Philippe Quertainmont, Alain Trosch
- **Comité de direction :**
Gisèle De Meur, *Rédactrice en chef*, Jean-Louis Genard, Alexandre Piraux, Eric Nachtergaele
- **Comité scientifique :** Paul Claeys, Didier Batselé, Evelyne Lentzen, Nadine Bernard-Lubelski, Francis Magotteaux
- **Rédaction :**
Les articles doivent être envoyés à la secrétaire de rédaction, Madame Muriel Vandembrouck, CERAP - ULB, avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles (Belgique) ou par email : cerap@ulb.ac.be.
- **Prix et conditions d'abonnement (prix de lancement) :**

Abonnements annuels :

Belgique :

Individuels : 500 BEF (pour 2 numéros)

Collectifs : 1.000 BEF (pour 2 numéros)

Etranger :

Individuels : 700 BEF (pour 2 numéros)

Collectifs : 1.200 BEF (pour 2 numéros)

Vente au numéro :

(uniquement à titre individuel)

Belgique : 350 BEF

Etranger : 450 BEF

Paiement : virement au compte 001-3424209-88 de Pyramides (CERAP), Av. F.D. Roosevelt 50 CP 135 à 1050 Bruxelles (Belgique).

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée est autorisée à condition d'indiquer la source et le nom de l'auteur et d'assurer l'envoi gratuit d'un exemplaire du texte contenant la citation au CERAP. Le CERAP n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs.

P Y R A M I D E S

Sommaire du N°1 - Printemps 2000

▪ <i>Éditorial</i>	7
THÈME : VERS UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN BELGIQUE ?	
▪ Introduction <i>La rédaction</i>	11
PARTIE A : APPROCHE THÉORIQUE	
▪ Les instruments classiques d'évaluation des politiques publiques en Belgique <i>Alain Trosch</i>	19
▪ La nouvelle compétence de la Cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics <i>William Dumazy et Alain Trosch</i>	39
▪ Réformes de l'administration, évaluation et partis politiques <i>Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele</i>	49
▪ L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis <i>Frédéric Varone et Christophe Magdalijs</i>	55
▪ Approche comparative des politiques d'évaluation <i>Steve Jacob</i>	85
PARTIE B : ANALYSE DE QUELQUES POLITIQUES PUBLIQUES	
▪ Introduction <i>Jean-Louis Genard</i>	117
▪ La procédure de justice accélérée <i>Thibaut Duvillier</i>	123
▪ La mise en application des contrats de sécurité. Des effets pervers ? <i>Christine Schaut</i>	141

- La politique sociale sous le sceau de l'état-providence actif :
esquisse d'évaluation critique
Nicola Giovannini 157
- L'évaluation des politiques environnementales en Belgique :
Quelques applications récentes
Edwin Zaccà 171
- Réflexion autour des évaluations des politiques sociales en
Région wallonne
Jean-Paul Sanderson 183

ACTUALITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

- Évolution et transformation de l'administration fédérale 1990-
2000. Voyage guidé au coeur de la fonction publique
Alexandre Piraux 191
- L'emploi dans les services publics fédéraux
Daniel Debray 201
- Les « parastataux sociaux » en éclairateurs de la modernisation de
la fonction publique ?
Rencontre avec Pierre Van der Vorst 205

VARIA

Recensions

- Histoire politique et administrative des Pays-Bas autrichiens au
XVIII^e siècle
Thibaut Duvillier et Steve Jacob 229

Communiqués

- Journée d'étude sur l'évaluation des politiques publiques 234
- Le diplôme d'études spécialisées en administration publique
organisé par le CERAP (ULB) 235
- Le numéro 2 de « Pyramides » : Management et État de droit,
ou comment concilier exigences de performance et garanties
juridiques ? 237

Recommandations aux auteurs 239

ÉDITORIAL

Lors de sa création en 1993, le Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique avait pour objectifs de former des spécialistes, de promouvoir la recherche pluridisciplinaire, d'organiser des conférences, colloques ou congrès, de réaliser et vendre des publications dans le domaine de l'administration publique.

En ce qui concerne la formation, le CERAP organise depuis janvier 1994, le Diplôme d'Études Spécialisées en Administration Publique, destiné prioritairement aux fonctionnaires de niveau 1.

A travers son Laboratoire Facultaire de Recherches en Administration Publique créé en 1998, le CERAP entend promouvoir la recherche. Depuis, l'équipe ne fait que s'agrandir, et ce sont actuellement 3 chercheurs qui s'attellent à la rédaction d'une thèse dans le domaine de l'administration publique. D'autres projets se développent dans le même sens.

L'organisation par le CERAP, conjointement avec l'Institut Cooremans, du colloque « Les marchés publics à l'aube du XXI^e siècle » en octobre 1999 a permis de réunir pas moins de 230 spécialistes en la matière.

Formation...Recherches...Colloque... Mission quasi accomplie.

Il restait encore au CERAP à développer ses activités en lançant une publication. C'est sur un tel projet que l'équipe travaille depuis près d'un an maintenant, se basant sur un quadruple constat :

- *L'Administration, ou faut-il dire les Administrations, exerce un rôle de plus en plus grand dans la vie des administrés, à leur demande ou à leur initiative. A la charnière de la relation entre le pouvoir politique et les administrés, personnes privées ou entreprises, l'Administration est devenue un partenaire privilégié, voire obligé. Elle se rapproche des administrés, elle s'ouvre et devient accessible. Sa présence se renforce. Elle se spécialise, se professionnalise et se responsabilise.*
- *L'administration est multiple. On ne peut lui contester son rôle régulateur de la vie en société. Interventionniste, aucun domaine, aucune question ayant trait au statut de la personne ne lui échappe en matière sociale, économique, culturelle, ou encore dans les relations internationales.*

- *Sa légitimité existentielle est rassurante. Ce qui n'empêche pas que les décisions administratives, présumées conformes au droit, soient de plus en plus souvent remises en question, critiquées et, le cas échéant, sanctionnées.*
- *La complexité croissante de l'organisation des administrations publiques tant internes que supranationales, les réalités et les difficultés de la bonne gestion administrative, l'évolution du modèle relationnel de l'administration et des administrés - les « clients » du service public - , les transformations et les adaptations permanentes de l'administration, ses activités normatives ou matérielles, sont autant de sources d'analyse et de réflexion que « Pyramides » se propose d'explorer dans une perspective de science administrative.*

L'originalité de la revue s'articulera autour de deux axes :

- *D'une part, il s'agira de privilégier le caractère pluridisciplinaire de la revue. Quel que soit le thème abordé, différentes disciplines pourront apporter leur éclairage, chacune selon l'approche qui leur est propre. Sociologie, politologie, mathématique, droit, histoire, ... ont toutes leurs outils de réflexion et d'analyse à apporter à la science administrative.*
- *D'autre part, la revue sera scindée en deux parties, représentant deux types d'information. La première partie comprend un ensemble d'articles scientifiques, traitant d'un thème particulier. La seconde partie de la revue reprend - notamment - des articles, portant sur l'actualité de l'administration ou sur certaines décisions de nos autorités et juridictions administratives, des recensions de livres, des comptes-rendus d'actes de colloque, ...*

Cette dualité d'informations, par ailleurs complémentaires, nous permet d'atteindre, et par conséquent de rassembler, la communauté universitaire et scientifique d'une part, et le monde administratif d'autre part.

**VERS UNE EVALUATION DES
POLITIQUES PUBLIQUES EN
BELGIQUE ?**

INTRODUCTION

La rédaction

L'image des services publics belges s'est gravement détériorée au cours des dernières années. Aux traditionnelles accusations de lourdeurs administratives, de politisation, de manque de motivation et de gaspillage sont venus au fil du temps s'ajouter les soupçons d'incompétence et même de corruption. Cette impression générale de désorganisation et d'inefficacité s'est en quelque sorte cristallisée lors des enquêtes sur la disparition d'enfants et, plus récemment, dans l'affaire de la dioxine.

Ce diagnostic ne prend cependant pas suffisamment en compte la réelle difficulté à définir et à gérer les politiques publiques, ne fût-ce qu'en raison de leur ampleur et de la multiplicité des enjeux et des contraintes qu'elles concernent. Il ne rend pas non plus assez justice aux efforts réalisés à plusieurs niveaux pour porter remède à ces problèmes et aux résultats atteints. Enfin, ce jugement négatif ne peut être dissocié des carences traditionnelles constatées dans notre pays en matière de communication des gestionnaires publics.

Néanmoins, il faut bien constater que les sévères reproches adressés aux services publics belges n'en recouvrent pas moins parfois une indiscutable réalité.

Parallèlement à cette détérioration d'image, constatée en Belgique, mais dont on peut déceler des traces dans d'autres pays, un mouvement général de réflexion sur la gestion publique est en cours depuis un quart de siècle au moins. Somme toute, ce mouvement vise à ranimer la notion de responsabilité du gestionnaire public. Dans la conception classique, ce dernier se doit de respecter le droit : sa responsabilité n'est mise en cause que lorsqu'il commet une infraction aux règles. Cette approche classique est aujourd'hui dépassée. On attend de chaque gestionnaire investi d'une parcelle de responsabilité publique qu'il rende compte, à son niveau, de sa gestion et qu'il en évalue les résultats. Cette évolution est, par exemple, perceptible dans l'exploitation de l'outil comptable : instrument surtout

destiné à l'origine à éviter tout usage irrégulier des sommes d'argent, la comptabilité publique tend à devenir davantage un outil d'information privilégié sur les actions entreprises.

Ces deux évolutions – détérioration d'image du service public belge et exigence accrue imposée au gestionnaire public de rendre compte de sa gestion – expliquent largement que l'attention portée dans notre pays à diverses techniques de management public se soit accrue considérablement.

A vrai dire, pour rencontrer la demande des citoyens qui souhaitent que les services publics soient gérés de manière à la fois plus efficace et plus transparente, deux mesures de management public s'imposent principalement à l'esprit : la mise en œuvre d'évaluations des politiques publiques et un renforcement de l'audit des administrations. Certes, d'autres approches sont pratiquées depuis de nombreuses années (meilleur recrutement, formation diversifiée, souci de l'accueil du public, etc.), mais elles visent plutôt à porter remède à des problèmes précis et n'ont pas pour vocation de traiter les difficultés globales rencontrées dans la gestion des administrations publiques. Au contraire, l'organisation de mesures d'évaluation des politiques et le renforcement de l'audit de la gestion des services sont susceptibles d'exercer en permanence une pression sur les gestionnaires publics en faveur d'une amélioration de leurs actions.

Ces deux aspects sont abordés dans ce numéro.

Le contrôle de l'action publique trouve son fondement dans notre système politique qui confie la gestion publique au gouvernement sous la stricte surveillance des assemblées parlementaires. Ces dernières confèrent au gouvernement sa légitimité démocratique et, en outre, encadrent son action. Le pouvoir exécutif est tenu à une obligation générale de rendre compte de sa gestion aux assemblées et, pour certains actes, assez nombreux, il doit même obtenir de celles-ci une autorisation préalable. C'est dans ce contexte que s'inscrit le contrôle de l'action publique, souvent confié à un organe externe indépendant. En Belgique, ce rôle est confié à la Cour des comptes. Au départ très liées au respect des lois et des règles comptables, les compétences de la Cour des comptes ont été logiquement étendues au fil du temps pour tenir compte de l'évolution de l'organisation des administrations et des préoccupations nouvelles des assemblées parlementaires. Ainsi, ces

dernières, davantage soucieuses aujourd'hui de la qualité de la gestion et de l'effet des politiques, ont-elles confié récemment à la Cour des comptes une compétence nouvelle dans ce domaine.

Les conditions légales et administratives nécessaires à la mise en œuvre d'audits externes de la gestion des administrations publiques fédérales, ainsi que des Communautés et des Régions, sont définies dans la loi du 10 mars 1998, qui confie à la Cour des comptes, traditionnel organe de contrôle externe, un « contrôle du bon usage des deniers publics ». W. Dumazy, Président de la Cour des comptes, et A. Trosch décrivent dans ce numéro le contexte dans lequel cette réforme est intervenue et la portée qu'il convient de lui donner.

En substance, ce contrôle du bon usage des deniers publics (ou contrôle de la bonne gestion) vise à évaluer si la politique confiée par l'assemblée parlementaire au gouvernement a été mise en œuvre avec efficacité, économie et efficience. Il ne porte pas nécessairement un jugement sur l'efficacité d'une politique, mais bien plutôt sur l'efficacité de sa mise en œuvre. Il va de soi cependant que cette démarche implique souvent de procéder à une forme d'évaluation des résultats obtenus à la suite de la politique menée, à la fois parce que les objectifs assignés au gouvernement sont fréquemment exprimés sous la forme de résultats à atteindre et parce que des résultats médiocres peuvent être révélateurs d'une mise en œuvre critiquable. En ce sens, cette compétence nouvelle rejoint les évaluations de politiques publiques, avec lesquelles elle partage de nombreux outils, en dépit des différences conceptuelles qui les séparent.

L'évaluation des politiques publiques, de son côté, constitue une démarche de gestionnaire attentif aux effets de ses actions¹. Réalisée avant la décision politique (étude d'impact ou d'incidence, par exemple), au cours de la gestion ou, le plus couramment, après que la politique a produit ses effets (évaluation *ex post*), elle vise à assister le gestionnaire public dans sa prise de décision et dans ses tâches d'exécution. L'évaluation est particulièrement

¹ L'évaluation visée ici est parfois qualifiée d'« endoformative », car conduite à l'intention des gestionnaires, par opposition à l'évaluation récapitulative, conduite quant à elle à l'intention d'acteurs non directement impliqués dans la gestion. Voir « Glossaire de 300 concepts et termes techniques », Commission européenne, Fonds structurels communautaires, Collections MEANS, volume 6, 1999, pp. 17-18.

précieuse pour déterminer si une politique a atteint les objectifs fixés (efficacité), pour identifier des effets non souhaités, pour porter un jugement sur la qualité de la mise en œuvre de cette politique, et enfin pour la modifier ou la réformer.

Ces divers éléments montrent que l'évaluation des politiques publiques concerne de multiples acteurs, prend des formes très variées et ne peut être enfermée dans un concept trop étroit. A vrai dire, elle représente une démarche naturelle de tout gestionnaire, inhérente à la gestion elle-même et qui ne s'en distingue que lorsqu'elle se formalise, par exemple en étant confiée à un tiers. Le présent numéro ne prétend évidemment pas aborder tous les aspects de cette démarche, mais à en souligner l'importance et la difficulté. Il apparaît en effet 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.

Cette situation est illustrée par la contribution que A. Trosch consacre dans ce numéro aux instruments classiques de l'évaluation publique que constituent le budget et le contrôle parlementaire en général. En dépit de la réforme intervenue en 1989, qui a transformé le budget en un instrument privilégié de suivi des politiques publiques, il faut reconnaître que, dans les faits, le contrôle parlementaire reste trop rarement concerné par l'évaluation des politiques, laquelle se rattache pourtant aux fonctions principales des assemblées législatives : voter les lois, octroyer les autorisations budgétaires et contrôler l'action gouvernementale.

F. Varone et C. Magdalijs dressent par ailleurs un état des lieux de l'évaluation des politiques en Belgique, en distinguant les approches théoriques (pourquoi et comment évaluer ?) et les pratiques rencontrées. Ils font apparaître l'écart considérable qui existe dans notre pays entre des avancées théoriques souvent très riches et une pratique de l'évaluation, certes bien présente, mais encore très dispersée, peu organisée et sans garantie procédurale.

L'expérience de pays voisins montre à cet égard que l'évaluation des politiques publiques est depuis plusieurs années un enjeu essentiel de la gestion publique. Au travers des expériences très diverses menées en France, en Angleterre, en Italie, aux Pays-Bas et en Suisse, qui se traduisent

par des pratiques souvent liées à la tradition administrative et politique propre à chacun de ces pays, S. Jacob montre, dans sa contribution à ce numéro, les multiples efforts accomplis à cet égard et les difficultés rencontrées. Ces éléments doivent indiscutablement inspirer les gestionnaires publics soucieux d'introduire une pratique méthodique de l'évaluation en Belgique.

La partie de ce numéro consacrée à l'évaluation des politiques publiques se termine par l'analyse de cinq politiques particulières. Ces contributions, rédigées par des spécialistes de formations diverses, souvent proches des réalités de terrain, montrent ce qu'un recours trop rare aux pratiques d'évaluations peut entraîner : des politiques qui n'atteignent pas leurs objectifs, ou qui provoquent des effets inattendus, parfois opposés aux intentions initiales. Le choix des exemples ainsi abordés s'est porté sur des domaines qui font l'objet aujourd'hui de débats intenses, dans lesquels les pratiques évaluatives pourraient fournir des informations particulièrement utiles. Les deux premiers cas appartiennent au domaine de la justice : Th. Duvillier examine la procédure de justice accélérée introduite en 1994 et C. Schaut évoque les divers effets pervers des contrats de sécurité conclus il y a presque dix ans. Dans le troisième de ces articles, N. Giovannini aborde les transformations actuelles de l'Etat social. E. Zaccà analyse l'évaluation des politiques environnementales en Belgique. Enfin, J.-P. Sanderson nous fait part de ses réflexions autour des évaluations des politiques sociales en région wallonne.

L'objectif de ce premier numéro n'est pas d'étudier les diverses techniques que l'on peut utiliser pour évaluer une politique publique. Cette question complexe est souvent abordée dans la littérature spécialisée en matière de gestion publique. Les responsables de ce numéro sont partis du principe que l'évaluation d'une politique publique était, le plus souvent, possible et que les difficultés méthodologiques que l'on peut rencontrer à cette occasion ne peuvent servir d'argument ou de prétexte aux gestionnaires pour se dispenser d'une évaluation de leurs politiques.

Notre objectif est plutôt de souligner ce qui peut apparaître comme une véritable carence dans la gestion publique belge : l'absence d'une évaluation un tant soit peu systématique, méthodique et rigoureuse des politiques menées.

Ce constat est d'autant plus significatif que, comme le souligne J.-L. Genard dans son introduction aux exemples de politiques publiques examinées ici, le développement d'une culture de l'évaluation ne peut faire l'impasse sur deux questions essentielles, qui conditionnent la qualité de l'apport des évaluations au débat démocratique. La première de ces questions concerne les lieux, les procédures et les finalités des pratiques d'évaluation, qui, si l'on n'y prend garde, peuvent renforcer les risques de gestion technocratique et réduire le débat politique au lieu de le nourrir. La seconde question, liée à la première, a trait aux conditions et garanties que doivent offrir les évaluations pour leur permettre de jouer ce rôle. La clarté des objectifs poursuivis et des méthodes utilisées, l'indépendance de l'évaluateur et la publicité des résultats de la démarche, notamment, sont indispensables et devraient être garanties par des règles procédurales.

PARTIE A :
APPROCHE THEORIQUE

LES INSTRUMENTS CLASSIQUES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN BELGIQUE

*Alain Trosch**

*"La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration"
(Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789).*

INTRODUCTION

Dans un régime de démocratie représentative, l'évaluation des politiques est une des tâches naturelles des assemblées parlementaires. La qualité du contrôle que ces dernières exercent sur les gouvernements est un élément essentiel du bon fonctionnement de nos institutions. Ce contrôle serait singulièrement appauvri si, dépourvu de toute dimension d'évaluation des politiques, il se limitait au respect des lois et des règles budgétaires et à une vérification périodique de la confiance dont jouit le gouvernement auprès d'une majorité de parlementaires. L'objet de cet article est d'examiner comment cet aspect d'évaluation des politiques se manifeste aujourd'hui dans les pratiques parlementaires belges.

Ce suivi parlementaire exercé sur les politiques menées par le gouvernement s'accomplit à l'occasion de l'adoption du budget et lors de l'exercice du contrôle parlementaire en général. Avant d'évoquer successivement ces deux aspects, il n'est pas inintéressant de noter que le rôle que joue la Cour des comptes dans l'information parlementaire à ces occasions est loin d'être négligeable. La nouvelle compétence de contrôle de la bonne gestion confiée à cette institution est évoquée par ailleurs.

* Alain Trosch est Premier Auditeur Directeur à la Cour des Comptes

1. LE BUDGET

Dans sa conception classique, le budget est considéré comme un instrument d'autorisation et de contrôle. Indispensable au pilotage dans le temps des recettes et des dépenses publiques, le budget est en effet l'acte par lequel l'assemblée parlementaire autorise, pour un an, le gouvernement à percevoir des recettes et effectuer des dépenses. Dans cette vision première, le mérite d'un budget, pour le gestionnaire¹, est de lui garantir, autant que faire se peut, des ressources suffisantes pendant une année pour effectuer ses dépenses. De même, pour le parlementaire, un bon budget est celui qui lui assure qu'aucune recette ou dépense ne sera faite par le gouvernement sans son autorisation préalable.

Cette conception s'est au fil du temps enrichie de préoccupations managériales. Pour le gestionnaire, le budget est devenu l'occasion d'une mise en concurrence de toutes les ressources et de toutes les dépenses possibles, parmi lesquelles il choisira celles qui réalisent le mieux ses objectifs politiques. Pour le parlementaire, le budget est devenu un outil de contrôle de la gestion gouvernementale dans sa globalité.

Cette évolution, esquissée de manière fort théorique ici, a abouti, en Belgique, à l'adoption d'une présentation budgétaire qui prend davantage en compte les préoccupations de management et qui ouvre la voie à une évaluation des politiques publiques.

Les objectifs de la réforme de 1989

La loi du 28 juin 1989² a modifié profondément le régime budgétaire belge, dans le but général de renforcer le contrôle exercé dans ce domaine par les

¹ Je désigne sous ce terme à la fois les responsables politiques classiques que sont les ministres, mais aussi les hauts fonctionnaires qui disposent d'une responsabilité et d'une autonomie suffisantes, comme les dirigeants d'entreprises publiques ou d'organismes d'intérêt public.

² Loi modifiant la loi du 28 juin 1963, modifiant les lois sur la comptabilité de l'Etat. Les dispositions introduites par la loi de 1989 sont intégrées depuis 1991 dans les « lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ». La Cour des comptes, dans son 150^e Cahier d'observations, fascicule Ier, session 1992-1993, a dressé un premier bilan global de cette réforme budgétaire (pp. 134 à 168).

assemblées parlementaires. Ainsi, à côté de l'introduction d'une structure de crédits fondée sur les programmes, qui nous intéresse plus particulièrement ici et sur laquelle je reviendrai ci-dessous, cette loi a réaménagé le calendrier budgétaire, de façon à regrouper en quelques documents les projets de budget et à en permettre un examen parlementaire global, sous la forme de rendez-vous annuels, vite devenus traditionnels, en automne pour le budget initial de l'année qui suit et au printemps pour l'ajustement du budget de l'année en cours. Cette législation a ainsi porté remède au retard et à la dispersion de l'examen parlementaire des budgets. De même, la réintégration dans le budget d'opérations qui, dans le passé, par la technique des fonds budgétaires, y échappaient, et l'introduction d'une approche pluriannuelle ont également contribué à donner davantage de sens aux projets de budget soumis aux assemblées parlementaires.

L'élément essentiel de cette réforme a toutefois été l'instauration d'une structure par programme pour le budget des dépenses. Rappelons tout d'abord qu'en droit budgétaire, les autorisations d'effectuer des dépenses (appelées crédits de dépenses) sont accordées pour un objet bien déterminé. Ce principe, dit de spécialité des crédits, constitue un des éléments essentiels de la définition du budget, sans lequel ce dernier se ramènerait à une simple enveloppe globale à utiliser sans contrainte.

Jusqu'en 1989, les crédits octroyés par les assemblées parlementaires pour effectuer des dépenses regroupaient, par département ministériel, les dépenses de même nature, suivant une classification économique normalisée, sans distinction selon les services ou les activités de ces départements. Les moyens relatifs à la réalisation d'un même objectif étaient ainsi éparpillés entre plusieurs crédits.

La réforme de 1989, mise en œuvre pour la première fois dans le budget pour 1990, a profondément modifié cette situation : désormais les autorisations de dépenser sont accordées par programme, défini comme une activité ou un ensemble d'activités bien déterminé, quelle que soit la nature économique des dépenses. En d'autres termes, depuis 1989, les assemblées parlementaires n'accordent plus les autorisations de dépenser, dans la limite qu'elles fixent, pour des dépenses d'une même nature économique (comme, par exemple, des rémunérations ou des loyers de biens immobiliers), mais pour l'ensemble des dépenses, de quelque nature que ce soit, qui

concourent à la réalisation d'une activité ou d'un objectif bien défini (ainsi, par exemple, dans le budget fédéral pour 2000, l'Agence pour la simplification administrative ou l'Euro 2000).

La structure par programme d'un budget des dépenses est construite autour des sections départementales (correspondant aux ministères), elles-mêmes subdivisées en divisions organiques, lesquelles correspondent à une composante organique ou fonctionnelle des départements ministériels. Chaque division organique comprend un ou plusieurs programmes, couvrant les dépenses d'une activité, ou de plusieurs activités poursuivant un même objectif. Les frais généraux de fonctionnement de l'administration, difficiles à rattacher à une activité précise, sont regroupés dans des programmes dits « de subsistance ».

Ainsi, pour l'autorité fédérale, le budget général des dépenses comporte une vingtaine de sections, quelque 150 divisions organiques et environ 400 programmes, qui constituent chacun un crédit légal octroyé au gouvernement par la Chambre des représentants.

La loi prévoit, en outre, que la justification du budget des dépenses, soumise à l'assemblée en même temps que le projet de budget, expose les lignes générales de la politique du département, les missions assignées aux divisions organiques et les objectifs poursuivis par chaque programme ainsi que les moyens mis en œuvre pour les réaliser.

La structure par programme et les notes justificatives y afférentes visent à mieux faire apparaître les coûts des différentes actions de l'Etat, ainsi que les objectifs poursuivis, et à rapprocher de ces objectifs les moyens qu'ils nécessitent.

La réforme de 1989 rend ainsi possible la transformation du rôle du budget en un véritable instrument de gestion.

Pour le gouvernement, la structure budgétaire par programme peut traduire fidèlement les démarches de management censées être accomplies au moment de son élaboration. En d'autres termes, les choix politiques retenus lors de la confection du budget, que l'on suppose liés à des objectifs et des activités bien définis, peuvent se couler naturellement dans une structure

par programme construite autour de ces mêmes notions. Dans la mesure où ils regroupent effectivement l'ensemble des moyens concourant à un objectif et sont accompagnés de résultats à atteindre, les programmes budgétaires constitueront pour le gestionnaire budgétaire une structure particulièrement bien adaptée à une évaluation a posteriori de la politique menée.

Pour le parlementaire, le budget par programme reflète clairement les options retenues par le gouvernement et donne un contenu plus politique à l'approbation du budget par l'assemblée. De même, dans les phases ultérieures que sont l'exécution du budget et la reddition du compte budgétaire, le contrôle parlementaire peut plus aisément porter sur la mise en œuvre des politiques.

Pour ces divers aspects, les données fournies dans la justification du budget sont des compléments essentiels.

Les carences dans la mise en œuvre de la réforme

L'introduction d'un budget par programme, préconisée par les travaux de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat et réalisée par la loi de 1989, d'initiative parlementaire, poursuit, comme on le voit, des objectifs particulièrement ambitieux. Avant d'examiner la réalisation concrète de cette réforme, il convient de formuler deux remarques générales.

D'une part, la transformation du budget en un instrument de gestion et d'évaluation des politiques est très dépendante de la capacité manifestée par les gestionnaires de traduire l'ensemble des actions gouvernementales en une structure de programmes cohérente et complète. Sur ce plan, des difficultés sont apparues, liées notamment au concept même de programme (à quel niveau de détail faut-il s'arrêter pour former un programme ? faut-il reprendre dans un programme spécifique les objectifs nouveaux que l'on se fixe à propos d'activités récurrentes inscrites par ailleurs dans le budget ?), mais aussi à la détermination des objectifs poursuivis par certaines activités publiques ou encore à la place à donner aux dépenses communes à plusieurs activités.

Nous verrons ci-dessous que ces problèmes ont souvent été résolus de manière pragmatique, en privilégiant le souci, certes compréhensible dans le chef des gestionnaires, de disposer d'un budget à structure stable, qui ne se modifie pas chaque année, et facile à mettre en œuvre et à surveiller, mais en négligeant les ambitions managériales de la réforme de 1989.

D'autre part, l'élaboration du budget, son approbation parlementaire et son exécution constituent des processus essentiels et encombrants de l'agenda politique, dans lesquels il n'est pas toujours aisé d'introduire de nouvelles préoccupations liées au management, à la gestion pluriannuelle et à l'évaluation des résultats. Tel est particulièrement le cas lorsque ces nouvelles préoccupations paraissent en contradiction avec des obligations de résultats aussi impérieuses que la maîtrise des dépenses publiques et l'assainissement financier.

Ces deux considérations ont lourdement pesé sur la mise en œuvre de la structure par programme des budgets de dépenses depuis 1990, laquelle s'est heurtée à des obstacles théoriques et pratiques.

Pour que le budget puisse effectivement remplir le rôle nouveau qui lui est ainsi dévolu, il doit, tout d'abord, être structuré de manière à ce que chaque programme forme une entité cohérente regroupant l'ensemble des moyens et des activités concourant à des objectifs précis et clairement définis. Deux écueils doivent, à cet égard, être évités : d'une part, adopter des programmes d'une trop grande ampleur regroupant des activités poursuivant des objectifs trop généraux ou trop diversifiés ; d'autre part, éparpiller dans des programmes distincts des moyens concourant en réalité à un même objectif.

La structure adoptée dans les budgets (que ce soit de l'autorité fédérale ou des Communautés et des Régions) ne répond pas toujours sur ces points aux exigences d'un véritable budget par programme. Ainsi, les regroupements opérés au niveau des divisions organiques et, surtout, des crédits ont parfois une telle généralité et une telle ampleur que la notion de programme perd tout son sens et que la spécialité légale des crédits devient assez théorique.

L'exemple, presque caricatural, de la section du budget fédéral des dépenses consacrée à la Gendarmerie, avant 1997, illustre bien cette tendance. De 1990 à 1996, en effet, les crédits octroyés à la Gendarmerie (de l'ordre de 26,5 milliards de francs en 1996) étaient pour l'essentiel regroupés en un seul programme (« subsistance » de la Gendarmerie). Quatre autres programmes (pour un total inférieur à un milliard de francs) concernaient des dépenses relativement marginales. La spécialité des crédits était ainsi réduite à sa plus simple expression et le rôle du budget comme instrument de gestion devenait purement théorique. A la suite des critiques de la Cour des comptes, une structure plus étoffée est présentée pour cette section depuis 1997, qui ventile les crédits propres à la Gendarmerie en 7 programmes, dont un (consacré à la police de base), de plus de 19 milliards de francs, reste cependant encore fort important.

Cet exemple est loin d'être isolé. Dans la plupart des sections départementales du budget fédéral, des programmes regroupent des ensembles massifs d'activités ou d'objectifs hétéroclites.

Ainsi, au budget du Premier Ministre, les crédits octroyés aux établissements scientifiques fédéraux (3,5 milliards de francs en 2000) sont regroupés en un seul programme ; au budget de la Justice, le coût des juridictions ordinaires (21,3 milliards de francs en 2000), qui représente près de la moitié des crédits budgétaires du département, fait l'objet d'un programme de subsistance ; l'essentiel de la politique de coopération internationale (24,4 milliards de francs en 2000) est repris sous cinq programmes suivant une ventilation politiquement peu pertinente (subsistance, coopération gouvernementale, coopération non gouvernementale, coopération multilatérale et interventions spéciales) ; à la Défense nationale, enfin, sur un budget total de 101,0 milliards de francs en 2000, 66,5 milliards de francs figurent dans le programme de subsistance. Seuls l'entraînement (9,7 milliards de francs en 2000), le renouvellement de l'équipement et de l'infrastructure (14,9 milliards), les obligations internationales (2,3 milliards) et les missions humanitaires (1,4 milliard) donnent lieu à des programmes spécifiques pour les forces armées.

Il ressort clairement de ces exemples, tirés du budget général des dépenses de l'autorité fédérale pour 2000, que cette mise en œuvre déficiente trouve son origine dans une analyse insuffisante des activités et des objectifs des

départements ministériels. Certes, dans certains cas, l'approche par objectifs est difficilement praticable et un regroupement autour des grandes structures administratives peut être une alternative intéressante. Cependant, cette solution, qui devrait rester un pis-aller, paraît avoir été trop souvent admise.

En outre, cette difficulté de mettre en œuvre une structure par programme est encore aggravée par la distinction délicate à opérer entre ce qui relève des « programmes se rapportant aux frais de fonctionnement des administrations » (programmes de subsistance) et ce qui relève des « programmes d'activités ».

En principe, on pourrait considérer que les programmes de subsistance regroupent que les frais généraux d'une division organique (salaires, fonctionnement et équipements) qui ne peuvent être rattachés à un programme d'activités déterminé. Les programmes d'activités, quant à eux, couvrent tous les frais propres à ces activités.

Dans la pratique, cependant, bien souvent les programmes de subsistance comprennent des dépenses qui relèvent en réalité d'activités spécifiques, de telle sorte que les crédits afférents aux programmes d'activités ne reflètent pas correctement les coûts générés par les actions des départements.

Enfin, d'une manière générale, même lorsqu'elle échappe à ces critiques, la structure par programme du budget est souvent plus proche de l'organisation administrative des services que des objectifs attendus de politiques publiques.

Par ailleurs, les notes justificatives qui doivent, en vertu de la loi, accompagner le budget par programme, en constituent, nous l'avons dit, le complément indispensable. Rappelons qu'elles doivent permettre de connaître avec précision les missions assignées aux divisions organiques, le contenu et les objectifs des programmes et les moyens mis en œuvre pour les réaliser.

Pour que le budget puisse être utilisé comme outil de compréhension et de contrôle de la gestion de l'Etat, on peut considérer que ces notes devraient comporter :

- une définition précise, concrète et mesurable des objectifs de chaque programme ;
- des indications rendant possible une réelle appréciation du taux d'achèvement des programmes ;
- des données concrètes sur les résultats atteints au cours de l'année précédente³.

A cet égard, la justification des projets de budget, depuis la mise en place de la réforme budgétaire, est peu satisfaisante. Les notes justificatives se limitent trop souvent à une énumération, reproduite d'année en année, des tâches confiées aux services, sans qu'aucun objectif précis ne soit formulé. Les informations relatives au contenu, aux objectifs et aux moyens des programmes restent très générales et ne font souvent l'objet d'aucune actualisation. Des exemples plus positifs peuvent cependant être trouvés, tels que les plus récentes notes de politique générale des Ministères de l'Intérieur et des Affaires économiques.

La Cour des comptes a précisé à ce propos que l'importance des notes justificatives dans la nouvelle structure budgétaire n'a, semble-t-il, pas été suffisamment perçue par les départements ministériels. Au-delà de la rédaction de ces notes, ce sont probablement les procédures d'élaboration des propositions budgétaires qui devraient être reconsidérées⁴.

L'élaboration du budget

Tirer pleinement profit de l'outil d'analyse et de contrôle que peut représenter un budget des dépenses structuré autour des programmes suppose que, en amont du processus budgétaire proprement dit, la procédure d'élaboration du budget soit aussi revue. Sur ce plan, la Cour des comptes⁵ a proposé une démarche qui utilise davantage les ressources offertes par la réforme budgétaire de 1989 et qui rompt assez radicalement avec les pratiques actuelles de confection du budget. S'appuyant sur les travaux de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat, qui ont inspiré le législateur de 1989, la Cour des comptes souligne qu'une

³ COUR DES COMPTES, 150^e Cahier d'observations, fascicule 1er, p. 145.

⁴ *Ibid*

⁵ *Op. cit.*, pp 170-181.

structure par programme impose aux gestionnaires un certain nombre de contraintes à rencontrer au préalable :

- mener une réflexion sur la fonction de chaque programme suivant une nomenclature proposée par la Délégation, qui distingue fonctions administratives de réglementation et de contrôle, fonctions d'activités exercées par les services administratifs eux-mêmes, fonctions de tutelle et fonctions d'accompagnement par l'octroi d'aides ou de subventions, auxquelles on peut ajouter le simple regroupement des frais généraux dans les programmes de subsistance ;
- identifier les missions et les objectifs des services et les structurer en programmes ;
- comparer, pour chaque programme, les objectifs poursuivis et les moyens sollicités dans le budget.

Ces diverses contraintes, qu'une pleine mise en œuvre de la réforme invite à respecter, devraient, selon la Cour des comptes, être utilisées comme autant d'atouts dès la phase de confection du budget. Ainsi, une bonne analyse des activités et des objectifs de chacun des programmes, ainsi que des choix opérés dans le passé quant aux moyens utilisés, permettrait de donner un contenu à l'enjeu principal du processus de confection du budget, à savoir la mise en concurrence annuelle des dépenses possibles et la sélection de celles d'entre elles qui sont les plus efficaces pour atteindre les objectifs poursuivis.

L'utilité de cette démarche apparaît clairement dans le cas de ce qu'il est convenu d'appeler les dépenses nouvelles, c'est-à-dire celles qui n'ont pas donné lieu à un crédit dans le budget précédent. Les procédures d'élaboration du budget présentent le défaut traditionnel, auquel notre pays n'échappe pas, de négliger la remise en cause des dépenses passées, déjà budgétées, et au contraire, de passer au crible les dépenses nouvelles. Ces dernières pourtant, qui visent par définition à satisfaire des besoins nouveaux, rencontrent souvent de façon plus adéquate les attentes des gouvernants et des citoyens. Une bonne exploitation des informations fournies par une structure de programmes peut à cet égard favoriser une réelle mise en concurrence de toutes les dépenses possibles, y compris les dépenses nouvelles, mais sans privilège pour la simple reconduction des dépenses passées.

Sur ce plan aussi, les résultats de la réforme de 1989 me paraissent décevants. La procédure d'élaboration du budget reste aujourd'hui largement étrangère à la structure par programme et à une gestion par objectifs. Surtout guidée par le souci de respecter les grands équilibres budgétaires, limités à des normes de déficit et d'évolution des recettes et des dépenses, la confection du budget reste essentiellement fondée sur un examen des écarts par rapport au budget précédent. En fonction des marges de manœuvre disponibles, des mesures sont introduites au compte-gouttes pour répondre aux besoins nouveaux, surtout sous la forme de dépenses. Cette façon de faire incite les gestionnaires à reconduire tacitement, sans examen, les dépenses passées, au détriment de nouvelles initiatives.

Conclusion

Le budget reste un instrument privilégié du contrôle parlementaire. Source d'informations irremplaçable, il est l'occasion de rendez-vous annuels, au cours desquels le gouvernement présente et défend ses politiques futures, et est sanctionné par un vote de soutien d'une majorité parlementaire.

Les efforts accomplis par le législateur en 1989, pour améliorer cet outil, n'ont pas tous atteint les objectifs fixés. Certes, le regroupement des documents budgétaires, en particulier pour les dépenses, et le resserrement du calendrier légal d'examen parlementaire ont effectivement abouti à un débat budgétaire recentré, portant sur l'ensemble des recettes et des dépenses, et a éliminé cette grave anomalie que représentait le vote tardif de certains budgets. De même, l'assainissement des fonds budgétaires et les estimations pluriannuelles des recettes et des dépenses sont à mettre à l'actif de cette réforme. Par contre, sur le plan du suivi des politiques, l'introduction d'une structure par programme pour les dépenses n'a pas répondu aux attentes : sa mise en œuvre effective reste largement perfectible, son utilisation dans la procédure d'élaboration du budget est négligeable et, il faut le reconnaître, l'utilisation parlementaire qui en est faite est modeste elle aussi.

Cette dernière considération amène à examiner la place qu'occupe l'évaluation des politiques dans le contrôle qu'exercent les assemblées parlementaires sur les gouvernements, en-dehors de la procédure d'approbation budgétaire proprement dite.

2. LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DES POLITIQUES

Le suivi de l'action gouvernementale par les assemblées parlementaires ne se réalise pas seulement par le biais du budget. Tout au long de l'année, les politiques menées font l'objet d'interventions parlementaires qui se rattachent, de près ou de loin, à une forme d'évaluation, influencée cependant par les caractéristiques propres au contrôle parlementaire.

Les interventions des assemblées représentatives dans ce domaine peuvent prendre trois formes principales.

La première⁶ correspond au suivi politique classique qu'exercent les assemblées à tout moment, par le biais surtout des interpellations, des questions urgentes du jeudi après-midi⁷ et des questions écrites. Ces interventions portent le plus souvent sur des points isolés et visent à obtenir une information susceptible d'alimenter le débat parlementaire et, le cas échéant, de mettre en jeu le soutien au gouvernement par le dépôt d'une motion.

La deuxième forme que prend l'exercice du contrôle parlementaire sur les politiques se rattache à l'exercice de sa fonction normative. L'élaboration des lois est souvent l'occasion d'un bilan, parfois étendu et circonstancié, parfois limité à l'un ou l'autre aspect, d'une politique publique.

Enfin, sous sa troisième forme, ce contrôle se réalise au moment de l'examen par les assemblées des comptes annuels présentés par les gouvernements. Pour remédier au retard important qui affecte la confection de ces comptes, la loi charge, depuis la réforme budgétaire de 1989, la Cour des comptes de transmettre à chaque assemblée une préfiguration des résultats de l'exécution du budget qui la concerne et qu'elle a voté.

Ces trois canaux principaux de suivi parlementaire des politiques présentent chacun des caractéristiques, qu'il est utile d'évoquer brièvement ici car

⁶ La fonction de contrôle politique des assemblées comprend également la possibilité d'instituer des commissions d'enquêtes parlementaires, ainsi que la mission juridictionnelle exercée par la Chambre des représentants à l'égard des ministres.

⁷ à la Chambre des représentants.

elles conditionnent la qualité de l'évaluation des politiques menées par les assemblées.

Le suivi parlementaire au jour le jour

Inévitablement, le contrôle parlementaire classique, au travers des questions et interpellations, concerne rarement une politique publique dans son ensemble, mais aborde plutôt des aspects ponctuels, parfois anecdotiques. De plus, ces interventions sont, en principe, limitées au passé et ne débouchent guère sur des propositions de réformes. Cette forme de contrôle parlementaire paraît, à vrai dire, peu adaptée à une évaluation de politiques publiques, qui requiert, par nature, une analyse d'une certaine ampleur, d'une durée qui excède celle du débat parlementaire et dans des conditions de sérénité et d'objectivité suffisantes.

L'élaboration des nouvelles lois

Les travaux parlementaires provoqués par le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi constituent, au contraire, un lieu propice à l'évaluation d'une politique. Celle-ci est même, dans une certaine mesure, inévitable, dès lors que l'objet du débat porte sur les modifications à apporter à une législation passée et implique donc qu'en soit dressé un bilan. Dans les faits cependant, il faut reconnaître qu'il n'en va pas toujours ainsi.

Certes, dans certains cas, les lois nouvelles sont précédées de travaux parlementaires de qualité, dont une part substantielle consiste en une évaluation et un bilan de la situation antérieure⁸. Ces exemples restent pourtant isolés. Souvent, les projets de loi se bornent à énoncer les raisons, plus ou moins étayées et développées, pour lesquelles le gouvernement sollicite de l'assemblée une modification des lois existantes. Les arguments évoqués ont fréquemment trait aux corrections à apporter à un volet de la législation existante, sans examiner l'efficacité de cette dernière. Parfois même, un constat de carence est dressé, pour justifier un simple aménagement de l'un des aspects d'une politique, sans que les causes de l'inefficacité de celle-ci ne soient recherchées.

⁸ Ainsi pour les questions éthiques (interruption volontaire de grossesse et euthanasie).

L'exposé des motifs, dans ces cas, ne peut raisonnablement prétendre dresser une évaluation de la politique menée antérieurement, qui suppose à tout le moins que l'on en établisse les résultats, qu'on les confronte à ceux qui étaient escomptés, en les situant dans le contexte global de la politique menée et en identifiant les éventuels effets pervers de celle-ci.

La législation fiscale, parmi beaucoup d'autres, offre de nombreux exemples de cette pratique. Il en est ainsi de la législation relative aux « revenus définitivement taxés », introduite en 1962, qui vise à éviter deux (ou davantage) impositions successives des dividendes de sociétés.

Cette législation a été modifiée à de très nombreuses reprises, principalement depuis 1989, pour éviter que cette mesure d'évitement d'une double imposition ne soit utilisée improprement. Des corrections ont été apportées presque chaque année depuis 1989 dans les diverses lois-programmes portant des dispositions fiscales, en vue de répondre, inévitablement avec retard, à l'ingéniosité des contribuables. Ces projets de loi successifs ont fourni au Parlement les justifications strictement nécessaires au vote de la loi, mais jamais une évaluation globale de l'efficacité de la mesure elle-même, ou des voies adoptées par le législateur pour faire obstacle à ces usages impropres, n'a été réellement effectuée.

De même, toujours dans le domaine fiscal, le système du crédit d'impôt, qui accorde un avantage fiscal aux sociétés qui accroissent leur capital libéré en numéraire, à des conditions bien précises, est appliqué depuis l'exercice d'imposition 1997. Il a été récemment modifié⁹ en vue d'éviter qu'une société, par le jeu d'augmentations et de réductions successives de capital libéré en numéraire, ne se crée des possibilités économiquement injustifiées de crédits d'impôt. Cette modification, intervenue après plus de deux ans d'application, aurait pu être l'occasion d'une première évaluation du système du crédit d'impôt lui-même, qui, selon les milieux spécialisés, est faiblement utilisé et n'atteindrait pas son objectif d'incitation à l'accroissement des fonds propres des entreprises. Tel n'a cependant pas été le cas.

⁹ Loi du 4 mai 1999, M. B. du 12 juin 1999.

Ces exemples illustrent bien que, dans l'urgence de l'actualité et à cause de calendriers encombrés, les gouvernements comme les assemblées parent au plus pressé et ne consacrent que rarement, dans leur mission de législateur, le temps requis à une nécessaire évaluation de la politique passée.

L'examen parlementaire des comptes rendus par le gouvernement

Les autorisations budgétaires octroyées par une assemblée parlementaire donnent lieu à la production de comptes annuels par le gouvernement concerné. Ces comptes sont, après examen par la Cour des comptes, soumis à l'assemblée qui, par une loi de règlement définitif du budget, accorde la décharge aux gestionnaires. Cette procédure, à côté de son aspect strictement comptable, par lequel les opérations sont définitivement arrêtées, au franc près, possède évidemment une dimension politique, dans la mesure où elle aboutit au constat que le gouvernement a effectivement respecté la limite des autorisations que lui avait accordées préalablement l'assemblée. Le cas échéant, lorsque ces autorisations ont été dépassées, l'assemblée est invitée à régulariser cette situation en votant des crédits complémentaires.

Cette étape ultime du processus budgétaire pourrait se prêter naturellement à une évaluation des politiques menées, si elle n'intervenait généralement de façon tardive.

Prévu par la loi pour le mois d'octobre de l'année qui suit le budget concerné, le compte général de l'Etat est, en effet, produit à la Chambre des représentants avec un retard chronique et considérable, de plusieurs années (cette situation prévaut aussi dans certaines entités fédérées). Ce retard prive évidemment l'examen parlementaire d'une bonne part de sa signification politique, le gouvernement qui défend le compte devant l'assemblée n'étant le plus souvent pas celui qui en a assumé la responsabilité réelle. En dépit des efforts de l'Administration de la Trésorerie du Ministère des Finances fédéral (un plan de rattrapage est en cours), le respect strict du calendrier légal semble encore hors de portée. Conscient de cette situation, le législateur fédéral, au moment de la réforme budgétaire de 1989 déjà citée, a chargé la Cour des comptes de transmettre à la Chambre des représentants dans le courant du mois de mai qui suit l'année budgétaire, une préfiguration des résultats de l'exécution du budget.

Ce document, qui ne possède pas le caractère définitif et complet du compte général, présente cependant des données déjà très significatives, qui permettent d'alimenter, dès ce moment, un débat parlementaire sur l'exécution du budget. La loi prévoit que la Chambre des représentants peut sanctionner l'examen de la préfiguration établie par la Cour des comptes par le vote d'une motion motivée de règlement provisoire du budget¹⁰.

L'introduction de cette nouvelle source d'information parlementaire dans le cadre plus large d'une réforme visant à renforcer les aspects d'outil de gestion du budget n'est évidemment pas due au hasard. Les apports que peut fournir aux gestionnaires une structure de budget des dépenses par programme ne se manifestent pas seulement, en effet, aux moments où le budget est successivement élaboré, examiné au Parlement et mis en œuvre mais aussi, et peut-être surtout, lors du contrôle ex post de son exécution.

En chargeant la Cour des comptes de lui transmettre une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, l'assemblée parlementaire a invité son organe de contrôle externe à faire usage de cet instrument dans cette même optique managériale. C'est pourquoi la Cour des comptes s'est efforcé, depuis 1991, de donner à cette préfiguration un contenu aussi proche que possible de l'esprit de la réforme budgétaire.

Le document de la Cour constitue, dans les limites qu'impose un calendrier de présentation serré, un véritable premier bilan de l'exécution du budget, dans ses aspects de recettes (confrontation des recettes prévues et des recettes réalisées, comparaison avec l'année précédente, examen du respect des normes d'évolution fixées par le gouvernement) et de dépenses (confrontation des crédits et de leur utilisation, examen des dépassements de crédits, respect des normes gouvernementales). En outre, des chapitres particuliers sont consacrés à l'évolution de la dette publique et au financement de la sécurité sociale. Enfin, pour ce qui concerne les dépenses, les résultats chiffrés pour chaque crédit de programme sont fournis, tant en engagement qu'en ordonnancement. Ces données sont complétées, pour certains programmes, de commentaires sur le taux d'utilisation des crédits (qui peut constituer une information éclairante, même en-dehors du cas de dépassement) et, lorsque c'est possible, sur le

¹⁰ Art. 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

niveau d'exécution du programme par une confrontation des résultats atteints avec ceux qui étaient escomptés au moment de la confection du budget. Ce dernier aspect, qui vise à exploiter au mieux le concept de programme, n'est évidemment envisageable que dans les cas où les outils prévus par la réforme budgétaire ont été correctement mis en œuvre au moment de l'élaboration du budget (concept de programme, fixation des objectifs, définition sous une forme mesurable des résultats à atteindre, etc.).

La préfiguration transmise par la Cour des comptes est publiée chaque année, sous la forme d'un document parlementaire¹¹. Souvent inscrit à l'ordre du jour d'une des séances de la Commission du Budget et des Finances consacrées à l'ajustement du budget de l'année suivante, ce document ne suscite en général aucun débat. Il alimente cependant l'information générale des parlementaires et est régulièrement évoqué lors de questions écrites.

La première préfiguration déposée par la Cour des comptes au Parlement fédéral, en mai 1991, relative à l'exécution du budget de 1990, a donné lieu, quant à elle, à un vrai débat, débouchant sur une importante motion motivée, adoptée à l'unanimité en séance plénière de la Chambre le 8 juillet 1991¹². Celle-ci invitait, d'une part, le gouvernement à entamer les démarches nécessaires en vue d'octroyer à la Cour des comptes un véritable contrôle des recettes fiscales, posant ainsi un pas décisif en faveur de la Cour dans un conflit vieux de plusieurs décennies avec le Ministère des Finances. La Constitution, en 1993, puis la loi organique de la Cour des comptes, en 1995, ont ensuite été modifiées dans le sens souhaité. D'autre part, cette motion motivée demandait également à la Cour des comptes de développer des contrôles de gestion dans le cadre de la nouvelle structure budgétaire par programme. La loi du 10 mars 1998¹³ a donné à cette tâche une base légale définitive.

¹¹ Ainsi, pour l'exécution du budget fédéral pour 1998, voir Doc. Parl., Ch. repr., n° 16/1 et 16/2 – 1999 (S.E.) du 5 juillet 1999.

¹² Doc. Parl., Ch. repr., n° 5/26 – 1618/2 - 90/91 et Ann. du 8 juillet 1991, pp. 3922-3923.

¹³ Voir ci-après la contribution de W. Dumazy et A. Trosch.

Les répercussions importantes de cette préfiguration relative au budget de 1990 ne doivent cependant pas faire oublier que l'impact parlementaire de ce document est, depuis lors, très décevant : celui-ci n'a pas, jusqu'ici, vraiment servi à alimenter un débat parlementaire portant sur la façon dont le gouvernement a exécuté les politiques pour lesquelles il avait sollicité des autorisations budgétaires un an plus tôt.

Les causes de cette situation sont multiples. Au premier rang, il faut sans doute citer les difficultés plus générales de mise en œuvre de la réforme budgétaire, déjà longuement développées. Les faiblesses citées plus haut (structure de programme insatisfaisante, concept de programme mal analysé, objectifs mal définis et résultats escomptés non précisés, justifications insuffisantes) affectent la possibilité d'une évaluation *ex post* sur la base des données et des documents budgétaires. Par ailleurs, faut-il s'étonner qu'il soit difficile de trouver, dans le calendrier toujours encombré des assemblées, une place adéquate pour une démarche somme toute nouvelle, dont les effets se mesureront à moyen ou à long terme et dont la réalisation n'est sanctionnée par aucune mesure, sauf une éventuelle (et facultative) motion motivée ?

Conclusion

Dans notre organisation institutionnelle, l'évaluation de politiques publiques doit impliquer au premier chef les assemblées parlementaires. D'une part, cette démarche se rattache étroitement à trois de leurs fonctions fondamentales : voter les lois, octroyer les autorisations budgétaires et contrôler l'action du gouvernement. D'autre part, la participation de ces assemblées est susceptible d'assurer aux évaluations de politiques l'objectivité et la publicité qui leur sont nécessaires.

Toutefois, dans la pratique actuelle, les modes classiques d'intervention des assemblées ne paraissent que marginalement concernés par les évaluations de politiques, alors même que, pour certains d'entre eux, comme l'examen du budget et le suivi de son exécution, des outils spécifiques ont été conçus dans ce sens.

Cette situation, un peu décevante, pourrait néanmoins connaître des développements nouveaux.

D'une part, comme expliqué par ailleurs, une nouvelle compétence de contrôle du bon emploi des deniers publics a été confiée à la Cour des comptes par la loi du 10 mars 1998. Par cette loi, cet organe collatéral des assemblées parlementaires est invité à procéder à des examens a posteriori de domaines généralement étendus d'activités publiques. Ce type d'intervention s'apparente aux évaluations de politiques publiques, même si, menée d'un strict point de vue de contrôleur au service des assemblées, il poursuit un but davantage axé sur les conditions d'une bonne gestion que sur l'efficacité des politiques même¹⁴.

Quoi qu'il en soit, il est permis d'espérer que les rapports portant sur le bon emploi des deniers publics que la Cour des comptes fera parvenir aux différentes assemblées parlementaires alimenteront à l'avenir la réflexion de ces dernières en matière d'évaluation des politiques et les inciteront à intégrer résolument cette démarche dans le contrôle qu'elles exercent sur les gouvernements.

D'autre part, les préoccupations, accentuées ces dernières années tant chez les politiques qu'auprès des citoyens, d'une meilleure administration des activités publiques ne pourraient-elles se concrétiser, parmi d'autres, en une exigence d'évaluations systématiques et formalisées des politiques. Loin d'être abstraite, cette démarche pourrait se traduire, de façon pragmatique et précise, par la décision, prise dès le moment où une politique publique est initiée, d'organiser dans un délai fixé une évaluation de ses effets. Pour ce faire, il conviendrait de définir de façon systématique, lors de la mise en œuvre d'une politique publique, les résultats escomptés dans un délai à prévoir et les critères et instruments de mesure susceptibles d'être utilisés pour les évaluer. Comme on le voit, certains outils, propres à la structure du budget par programme, se retrouvent ici. Les destinataires de ces évaluations seraient à la fois les gestionnaires publics eux-mêmes et les assemblées qui les contrôlent. Sur ce plan, l'expérience des évaluations de politiques menées dans d'autres pays depuis plusieurs années¹⁵ constitue une source de réflexion.

¹⁴ Voir, ci-après, la contribution de W. Dumazy et A. Trosch.

¹⁵ Voir, ci-après, la contribution de S. Jacob.

LA NOUVELLE COMPETENCE DE LA COUR DES COMPTES EN MATIERE DE BON USAGE DES DENIERS PUBLICS

William Dumazy et Alain Trosch***

INTRODUCTION

La Cour des comptes est une institution auxiliaire des assemblées parlementaires, chargée du contrôle des administrations publiques. Compétente à l'égard de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions, et des organismes qui en dépendent, la Cour des comptes contrôle traditionnellement la légalité des opérations de recettes et de dépenses, et le respect des règles budgétaires et comptables. Elle constitue, en outre, la juridiction chargée de statuer sur la gestion des comptables publics¹.

Les missions confiées à la Cour des comptes, et ses modalités de contrôle, ont considérablement évolué au fil du temps et, en particulier, au cours des dernières années, pour mieux répondre aux besoins et aux problèmes rencontrés par les administrations publiques. Celles-ci, chargées de tâches de plus en plus lourdes et diversifiées, parfois directement en concurrence avec le secteur privé, sont désormais autant préoccupées de l'efficacité de leur action, de leur coût et de la transparence de leur fonctionnement que du seul respect des règles légales et budgétaires. Par ailleurs, dans le même contexte, les usagers des services publics sont plus que jamais attentifs à une administration efficace, économe et respectueuse des règles.

Cette évolution s'est traduite, depuis une dizaine d'année, par l'octroi à la Cour des comptes de compétences nouvelles.

D'une part, depuis l'importante réforme budgétaire de 1989, qui a introduit le budget par programmes, la Cour des comptes exerce pleinement la

* William Dumazy est Président de la Cour des comptes.

** Alain Trosch est Premier auditeur Directeur à la Cour des comptes.

¹ Article 180 de la Constitution. Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

fonction de conseiller des assemblées parlementaires dans les matières budgétaire et comptable².

D'autre part, en 1995, la loi a confié à la Cour des comptes « un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales³ ». Ce contrôle a posteriori porte sur la bonne organisation des administrations fiscales, chargées d'établir et de percevoir l'impôt. La Cour des comptes ne s'assure pas de l'application des règles fiscales dans des dossiers individuels, mais évalue la capacité du Ministère des Finances à collecter l'impôt dans le respect de la légalité et de la régularité comptable, ainsi que des principes d'efficacité, d'économie et des règles de traitement équitable des contribuables.

Enfin, la loi du 10 mars 1998 a confié à la Cour des comptes un contrôle du bon emploi des deniers publics, qui participe de l'évaluation des politiques publiques et auquel sont consacrées les pages suivantes.

1. LA LOI DU 10 MARS 1998

Cette loi⁴ est issue d'une initiative parlementaire des six partis des familles politiques traditionnelles. Les développements de la proposition de loi⁵ soulignent que l'enjeu politique de la nouvelle compétence octroyée à la Cour des comptes touche au bon fonctionnement du pouvoir législatif. Ce dernier, progressivement supplanté dans sa fonction normative par le

² Exercée sans habilitation légale expresse depuis près de vingt ans, considérablement renforcée par la réforme budgétaire de 1989, cette compétence est inscrite dans la loi depuis 1996 (article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat). Des développements sont consacrés à cet aspect du travail parlementaire dans l'article « Les instruments classiques d'évaluation des politiques publiques en Belgique » dans le présente numéro (voy. p.19).

Voir aussi, W. DUMAZY « Les nouvelles compétences de la Cour des comptes de Belgique », *Chroniques de droit public*, décembre 1999, pp. 325 à 335.

³ L'article 116 de la Constitution (article 180 actuel) a été modifié le 5 mai 1993. La loi du 4 avril 1995 a modifié la loi précitée du 29 octobre 1846.

Voir aussi, W. DUMAZY, doc. cit.

⁴ Loi modifiant la loi précitée du 29 octobre 1846, M.B. du 11 avril 1998. Sont modifiés les articles 5 et 5bis.

⁵ Doc. parl., Ch. repr., n° 618/1, p.1.

pouvoir exécutif, en raison de l'extension des missions de l'Etat et de leur complexité croissante, devrait accorder une attention prioritaire à la fixation et à l'approbation des moyens financiers du pouvoir exécutif (le budget) et à l'analyse des dysfonctionnements éventuels des services publics. La Cour des comptes dispose, dans ces deux circonstances, de compétences et de moyens permanents à la disposition des assemblées. Elle est, en outre, une institution indépendante du Gouvernement et proche des assemblées. Ainsi s'explique pourquoi une compétence nouvelle, distincte des traditionnels contrôles de légalité et de régularité, a été confiée à la Cour des comptes.

Il convient de préciser que cette réforme, qui comble un retard législatif par rapport aux pays voisins, a été précédée d'une motion motivée, adoptée par la Chambre des représentants en 1991, invitant la Cour des comptes à développer des contrôles de gestion dans le cadre de la structure budgétaire par programmes introduite par la loi en 1989⁶. Sur cette base, la Cour des comptes a réalisé quelques contrôles de la bonne gestion avant 1998.

La loi du 10 mars 1998 confie à la Cour des comptes le contrôle du bon emploi des deniers publics et précise que cette institution s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Ce contrôle s'exerce a posteriori et ne peut donc interférer avec les tâches accomplies par la Cour des comptes à l'occasion de son visa préalable des dépenses⁷. Par ailleurs, à côté des contrôles du bon emploi des deniers publics que la Cour des comptes réalise de sa propre initiative, la loi prévoit que la Chambre des représentants peut charger cette institution de procéder à une analyse de gestion dans un domaine que la Chambre détermine. Ce pouvoir d'initiative de la Chambre des représentants ne peut cependant s'exercer qu'à l'égard de services ou d'administrations soumis au contrôle de la Cour des comptes.

⁶ Motion motivée votée le 8 juillet 1991 (Doc. parl., Ch. repr., n° 5/26 – 1618/2 – 90/91, pp. 12, 13 et 24, Ann. du 8 juillet 1991, pp. 3922-3923).

⁷ Rappelons que l'article 14 de la loi précitée du 29 octobre 1846 confie à la Cour des comptes un contrôle a priori des dépenses publiques, en prévoyant qu'aucun paiement ne peut intervenir, sauf exception, sans son visa.

2. LA NOTION DE BON EMPLOI DES DENIERS PUBLICS

Proches de la notion française de « bon emploi des fonds publics », les termes retenus par la loi belge visent en fait un contrôle général de la bonne gestion et s'apparentent, avec diverses nuances, aux concepts que l'on rencontre dans d'autres pays et dans la littérature spécialisée : « audit opérationnel », « value for money audit », « performance audit », « doelmatigheidsonderzoek », etc.

Les travaux préparatoires de la loi, qui permettent de délimiter la notion de bon emploi des deniers publics, traduisent cependant la volonté des parlementaires de ne pas enfermer la Cour des comptes dans une démarche trop rigide ou dans des concepts exclusifs. A vrai dire, les termes retenus permettent à la Cour des comptes de s'inspirer de la plupart des expériences étrangères et d'adapter ses méthodes aux particularités de chaque audit.

L'opportunité des politiques

Une première limite imposée à la mission nouvelle confiée à la Cour des comptes concerne l'opportunité des politiques. Le Conseil d'Etat précise à ce propos, dans son avis sur la proposition de loi initiale, que le rôle de la Cour des comptes doit se limiter à fournir au Parlement les informations lui permettant d'effectuer le contrôle de l'action gouvernementale⁸. Le choix des objectifs des politiques à mener échappe donc au jugement de la Cour des comptes, qui se bornera à en examiner la mise en œuvre et les résultats.

La distinction entre ces notions peut être délicate dans certains cas, en particulier en ce qui concerne le niveau de définition des objectifs : ainsi, réduire le chômage ou l'arriéré judiciaire constituent indiscutablement des "objectifs-résultats" qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes de juger ; qu'en est-il cependant des objectifs intermédiaires ("objectifs-moyens") que se fixe le Gouvernement pour réaliser ces politiques (dans ces exemples théoriques, réduire les cotisations patronales ou augmenter le nombre de magistrats) ? La Cour des comptes pourrait-elle, dans le cadre de son contrôle du bon emploi des deniers publics, évaluer ces objectifs intermédiaires, par exemple au regard du critère d'efficacité, en jugeant,

⁸ Doc. parl., Ch. repr., n° 618/3-95/96 – Avis du Conseil d'Etat, p. 3.

toujours dans ces cas théoriques, qu'une réduction des cotisations patronales ou une augmentation du nombre de magistrats ne sont pas susceptibles d'atteindre l'objectif politique poursuivi ?

Une réponse générale et définitive à cette question paraît difficile. Compte tenu du rôle d'auxiliaire de l'assemblée parlementaire que remplit la Cour des comptes, l'on doit considérer que les choix politiques, exprimés en termes de résultats, que l'assemblée a fait siens ne peuvent pas être remis en cause par la Cour des comptes. Sa mission doit, par contre, se réaliser pleinement dès qu'il s'agit d'évaluer la façon dont ces "objectifs-résultats" ont été mis en œuvre, que ce soit au travers des décisions prises par le Gouvernement ou par le biais des dispositions adoptées par le législateur lui-même, par exemple lors de la fixation d'objectifs intermédiaires à atteindre. Sur ce dernier point, il faut souligner que, via l'approbation du budget et le soutien à la déclaration gouvernementale, la plupart des décisions du pouvoir exécutif sont assumées par l'assemblée. L'on ne peut toutefois inférer de cette circonstance que ces décisions échappent de ce fait, parce qu'elles relèveraient de l'opportunité, à la nouvelle compétence de contrôle de la bonne gestion confiée à la Cour des comptes.

En tout état de cause, il appartient à cette dernière d'apprécier en fait et avec prudence, si nécessaire au cas par cas, le périmètre de son contrôle et les limites à respecter dans ses audits, en étant attentive au degré d'implication manifesté par la Chambre des représentants dans les décisions politiques examinées.

Le respect de la loi et de la régularité comptable

Au cours de la discussion de la loi, des parlementaires ont souhaité que, par l'exercice de cette compétence, la Cour des comptes éclaire le Parlement sur la manière dont sont gérés les services publics et sur les mesures à prendre pour qu'ils le soient mieux. Le contrôle de la bonne gestion se caractérise donc par sa vocation à examiner l'ensemble d'une gestion et des éléments qui l'affectent, parmi lesquels figurent indiscutablement le respect de la légalité ou de la régularité comptable et budgétaire. Ces derniers éléments ne sont donc pas exclus d'un contrôle de la bonne gestion, même si la démarche poursuivie dans ce cadre est différente de celle pratiquée lors des traditionnels contrôles de légalité et de régularité : l'objectif du

contrôleur de la bonne gestion ne se limite pas à détecter des infractions à la règle, même si cette constatation peut être éclairante pour lui, mais s'étend, par exemple, à l'analyse des carences organisationnelles qui ont rendu les infractions possibles et à l'adaptation de l'encadrement légal et comptable à la gestion du service concerné.

Le respect des trois « E »

Le concept du bon emploi des deniers publics est explicité dans la loi par référence aux traditionnelles notions d'économie, d'efficacité et d'efficience, souvent désignées par les trois « E ».

Les travaux parlementaire définissent ces notions : l'économie consiste à mesurer si les ressources ont été acquises et utilisées au meilleur coût, l'efficacité requiert de définir les effets obtenus par rapport aux finalités et objectifs assignés et l'efficience implique de mesurer le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats atteints. Chaque audit du bon emploi des deniers publics ne doit pas nécessairement examiner chacun de ces trois critères, qui se présentent comme des outils d'analyse à la disposition du contrôleur, à qui il appartient de faire un choix parmi eux en fonction des particularités du service audité et de la réalité de terrain.

L'examen de l'économie, déjà parfois abordé lors d'un contrôle de légalité (dans la mesure où la loi impose souvent des règles visant à réduire les coûts, par exemple, en prescrivant une mise en concurrence des fournisseurs), est sans doute le plus simple à réaliser et celui qui soulève le moins de contestations : l'exigence d'une gestion économe est largement partagée.

Se prononcer sur l'efficacité d'un service ou d'une action est bien plus délicat : d'une part, cela suppose d'en identifier les résultats⁹, ce qui

⁹ On distingue traditionnellement les réalisations (ce qui est financé et accompli avec l'argent de l'intervention publique), les résultats (les effets immédiats sur les bénéficiaires directs de ladite intervention, mesurables dès la fin de cette intervention ou dès l'achèvement de l'équipement) et l'effet ou l'impact de l'intervention publique exprimé en changement socio-économique. D'une manière générale, nous considérons ici que la compétence accordée à la Cour des comptes s'applique principalement aux réalisations et aux résultats. Voir à propos de ces concepts, COMMISSION EUROPÉENNE, *Nouvelle période de*

représente une tâche parfois considérable, et d'isoler ceux d'entre eux qui ne sont pas directement dus à la politique menée (effets d'aubaine ou de substitution, par exemple), ainsi que les effets non souhaités de cette politique (effets pervers ou inattendus). Dans certains cas, cette analyse dépasse les compétences techniques d'une institution supérieure de contrôle et suppose le recours à des services spécialisés. En fait, le respect du critère d'efficacité par le contrôleur de la bonne gestion doit autant que possible s'appuyer sur les informations recueillies par les gestionnaires eux-mêmes. Lorsque celles-ci font défaut, cette analyse peut être abordée de façon indirecte, par l'évaluation des conditions préalables requises pour atteindre à l'efficacité. Dans cette optique, le contrôleur ne se prononce pas sur l'efficacité elle-même mais examine si l'organisation des services, et les informations et les outils disponibles, entre autres, sont susceptibles de produire les résultats attendus. Il ne s'agit pas tant, dans cette approche, de juger de l'efficacité que de dénoncer les causes éventuelles d'inefficacité. Souvent beaucoup plus simple à mener et plus aisément objectivable, cette démarche permet d'apporter déjà une information utile aux gestionnaires pour améliorer significativement leurs résultats.

L'évaluation du respect de l'efficience, enfin, qui suppose de comparer les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, permet de compléter et de nuancer les conclusions tirées des examens de l'économie et de l'efficacité.

La procédure externe

La méthodologie appliquée par la Cour des comptes de Belgique, pour réaliser ces contrôles, s'inspire de la littérature spécialisée et des travaux de l'INTOSAI, organisation internationale regroupant la plupart des institutions supérieures de contrôle public dans le monde. L'expérience tirée de la pratique des pays voisins et de la Cour des comptes européenne est également utile.

programmation 2000-2006 : documents de travail méthodologiques, n°3, « Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : une méthodologie indicative » ; voir aussi COMMISSION EUROPÉENNE, Glossaire de 300 concepts et termes techniques, Fonds structurels communautaires, collection MEANS, vol. 6, 1999.

Dans ses relations avec les administrations et les services qui font l'objet d'un contrôle de la bonne gestion, la Cour des comptes veille à assurer une information adéquate. Avant que le contrôle ne soit entamé, une annonce officielle en est faite au Ministre et/ou aux responsables concernés, précisant l'objet, la nature et les modalités de l'audit. A l'issue du contrôle, un projet de rapport, élaboré par l'auditorat de la Cour des comptes, est transmis aux services administratifs audités pour recueillir leurs réactions et commentaires. Le rapport, éventuellement amendé, est ensuite soumis à un débat contradictoire avec le Ministre. La Cour des comptes, en fonction de l'intérêt que présente la matière, décide enfin, après la réponse du Ministre, s'il y a lieu de transmettre ce rapport, ainsi que les documents du débat contradictoire, à l'assemblée parlementaire compétente.

3. LE CONTROLE DE LA BONNE GESTION ET L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La mission nouvelle confiée à la Cour des comptes par la loi du 10 mars 1998 s'apparente indiscutablement aux évaluations de politiques publiques. Les instruments et les concepts utilisés, à commencer par les trois « E », et l'objectif général poursuivi leur sont largement communs. Il n'est pas exagéré d'affirmer que, le 10 mars 1998, le Parlement a chargé la Cour des comptes de procéder à une forme d'évaluation des politiques publiques, à l'instar d'ailleurs de ce qui s'est passé, au cours des dernières décennies, pour beaucoup d'institutions supérieures de contrôle d'autres pays.

Il convient cependant d'être attentif aux différences qui existent entre ces deux démarches et aux spécificités du contrôle du bon emploi des deniers publics.

Ce dernier garde la nature d'un contrôle, ce qui justifie qu'il soit confié à l'organe naturel de contrôle public dans notre pays. Le regard porté sur l'action de l'administration et sur les résultats obtenus est donc celui d'un observateur extérieur, indépendant du gestionnaire et attentif à informer l'autorité devant qui le gestionnaire doit rendre compte. Dans le cas des administrations publiques belges qui nous occupent, le gestionnaire relève du pouvoir exécutif et l'autorité à qui s'adresse la Cour des comptes n'est autre que l'assemblée parlementaire devant qui le pouvoir exécutif est responsable. Certes, au cours du contrôle de la bonne gestion, la Cour des

comptes côtoie principalement l'administration et les gestionnaires, et c'est avec ces derniers qu'est mené le débat contradictoire qui termine les opérations d'audit. Néanmoins, le destinataire ultime des constatations et recommandations de la Cour des comptes reste l'assemblée parlementaire concernée. Cet élément, qui caractérise le contrôle du bon emploi des deniers publics, le distingue des évaluations de politiques publiques, qui visent d'une manière générale à informer les gestionnaires publics eux-mêmes¹⁰. Comme le souligne la Société française de l'Évaluation¹¹, l'évaluation se situe du côté du "comprendre", de l'analyse et de la préparation d'un jugement et n'est pas assimilable à un quelconque contrôle.

Cette différence de point de vue met en évidence une préoccupation propre au contrôle de la bonne gestion. En général, l'évaluation d'une politique publique tend plutôt à répondre aux préoccupations d'un gestionnaire qui s'interroge sur ses choix politiques, passés ou futurs, et sur leurs effets. Le contrôle de la bonne gestion de la Cour des comptes s'exerce toujours a posteriori et s'adresse à une assemblée parlementaire soucieuse d'évaluer si la politique qu'elle a confiée au gouvernement ou pour laquelle elle lui a accordé sa confiance est effectivement mise en œuvre et l'est avec économie et efficacité. Il se rattache donc au contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

L'action de la Cour des comptes dans ce domaine vient compléter l'ensemble des moyens de contrôle dont elle dispose en vertu de la loi. Cette nouvelle compétence ne vise évidemment pas à lui conférer une sorte de monopole des évaluations de politiques, ni même un rôle central dans ce domaine. Cela n'aurait d'ailleurs aucun sens, en raison de la grande diversité d'acteurs concernés par l'évaluation, dans leur grande majorité

¹⁰ Les limites du concept d'évaluation sont parfois floues. A côté de l'évaluation endoformatrice, qui est destinée aux gestionnaires, sont classiquement citées l'évaluation récapitulative, à l'intention d'acteurs non directement impliqués dans la gestion de l'intervention publique, l'évaluation managériale, intimement liée à la mise en œuvre de l'intervention publique, l'évaluation pluraliste, associant l'ensemble des parties concernées, et l'évaluation démocratique, publique et à destination des élus. *Voir Glossaire de 300 concepts et termes techniques*, COMMISSION EUROPÉENNE, op. cit.

¹¹ SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE L'ÉVALUATION, bulletin n°1, décembre 1999-janvier 2000.

animés par d'autres soucis que celui du contrôle, ce dernier restant l'apanage de la Cour des comptes.

Enfin, il n'est pas inutile de souligner que le lien qui unit le contrôle du bon emploi des deniers publics, confié à la Cour des comptes, et le contrôle parlementaire assure aux résultats des analyses de la Cour des comptes une publicité et une neutralité que n'ont pas nécessairement les évaluations de politiques publiques en général. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 10 mars 1998, un parlementaire n'a pas manqué de préciser qu'en chargeant la Cour des comptes de cette nouvelle mission d'audit, « le parlement ne devra plus se contenter de prendre connaissance des rapports de bureaux d'audits externes transmis par les ministres concernés »¹². La pratique, rencontrée dans le passé, d'audits commandés à des firmes privées et dont les résultats ne sont jamais rendus publics, ou alors partiellement, ou dont les résultats manquent d'intérêt ou d'objectivité en raison d'une commande initiale ou d'un cahier des charges mal étudié ou biaisé, n'est pas de mise lorsque les contrôles sont menés par la Cour des comptes.

CONCLUSION

Le contrôle du bon emploi des deniers publics a été confié à la Cour des comptes trop récemment pour en dresser déjà un premier bilan. Néanmoins, on peut espérer que l'exercice de cette compétence contribuera à faire prendre conscience à chaque acteur de la gestion publique, au niveau de responsabilité et d'autonomie qui est le sien, de la nécessité de rendre compte de son action et de procéder régulièrement à une évaluation des politiques. Quoi qu'il en soit, cette mission nouvelle fournira aux assemblées parlementaires des informations susceptibles d'alimenter des débats portant sur la gestion des services publics et l'évaluation des politiques.

¹² Doc. parl., Ch. repr., n° 618/7 – 95/96, p. 2 – (Rapport fait au nom de la Commission des finances et du budget).

REFORMES DE L'ADMINISTRATION, EVALUATION ET PARTIS POLITIQUES

*Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele**

La dernière législature a indubitablement été un moment profond de mise en cause du mode de fonctionnement de l'administration ou, pour être plus correct, d'administrations publiques. Avec la découverte des corps de Julie, Melissa, An et Eefje et le dessaisissement du juge Connerotte, la justice a été le service public le plus décrié et le plus interpellé. La commission d'enquête parlementaire sur les enfants disparus l'a très durement étrillée dans son premier rapport. Les forces de sécurité, aussi sur la sellette dans l'affaire Dutroux, ont également été soumises à de profondes mises en cause. En particulier après le décès de Semira Adamu en septembre 1998. Ces deux événements traumatisants pour la Belgique ont entraîné une refonte importante et toujours en cours de l'administration de la justice – avec notamment la mise en place du Conseil supérieur de la justice – et des polices – réforme des polices. Cela ne s'est pas réalisé, et ce n'est pas terminé, sans mal.

Plus globalement, c'est toute l'action de l'Etat et de ses services qui a été mise en interrogation : désinvestissement symbolique et matériel depuis vingt ans, politisation excessive, formations inadaptées, ... La confiance dans les institutions a été, entre 1996 et 1999, la plus basse d'Europe. Et la crise de la dioxine, éclatant quelques jours avant le scrutin du 13 juin 1999, a entretenu cette très large défiance.

Face à cette situation, nous avons voulu examiner comment les partis politiques de l'espace francophone s'étaient positionnés ; notamment par rapport à la problématique de l'évaluation, problématique qui a pris de l'importance. Nous avons opéré sur la base d'une comparaison des programmes présentés pour l'élection nationale de juin 1999.

* Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele sont responsables du Centre d'étude de la vie politique de l'ULB

Disons-le d'emblée : le résultat est mince. L'espace consacré par les formations politiques francophones à cette problématique n'est guère important. Les deux grands corps de l'Etat qui sont le plus examinés sont la justice et les forces de police. C'est parfois à partir des développements sur ces services publics que certains enseignements peuvent être tirés.

1. LA FEDERATION PRL-FDF-MCC

La fédération PRL-FDF-MCC mentionne de manière explicite la nécessité de l'évaluation parmi ses objectifs. Celle-ci serait un moyen de dépolitiser l'emploi public et de permettre aux services publics d'être plus performants : « Il s'agit tout à la fois d'universaliser le principe des concours et des évaluations périodes et d'optimiser le fonctionnement du secrétariat permanent de recrutement (organe indépendant) »¹. Pour la fédération PRL-FDF-MCC, il est crucial de disposer d'un « système permanent et contradictoire d'évaluation de l'action publique et de contrôle de la qualité »². Trois pistes sont avancées pour permettre son déploiement :

- la soumission de l'exécution du service public au test du consommateur par l'intermédiaire de la charte du consommateur ;
- l'établissement d'un cahier de charges pour l'administration ;
- le développement de l'évaluation et du fonctionnement par objectifs à tous les niveaux.

Néanmoins, les libéraux ne sont guère plus explicites quant à leurs choix et à quel(s) niveau(x).

Dans la réforme de l'administration, ils épinglent l'importance de la formation. Ainsi, l'accès à un poste de direction serait lié à une formation en gestion publique ou en sciences administratives et tout poste de dirigeant serait à durée déterminée.

¹ PRL-FDF-MCC, « Unir pour réussir. Le changement PRL-FDF-MCC. Le programme de la Fédération PRL-FDF-MCC », 1999, p. 122.

² *Op cit.*, p. 124.

De manière plus générale, la formation serait intégrée dans les évaluations et valorisée dans la carrière³. Dans le chapitre consacré à la justice, les libéraux francophones insistent tout particulièrement sur la nécessité impérieuse d'une formation adaptée : « Une bonne connaissance théorique du droit ne suffit pas à faire un bon magistrat. Celui-ci doit disposer aussi de qualités humaines, d'une grande disponibilité et de plus en plus souvent, d'une spécialisation très poussée dans les matières qu'il sera appelé à traiter en fonction de l'évolution de sa carrière. Ici également, il est proposé de confier au Conseil supérieur de la magistrature la compétence de donner au ministère de la justice, d'office ou à sa demande, un avis concernant la formation théorique et pratique, initiale ou continuée des magistrats et des stagiaires. Quant à la formation proprement dite, la mise sur pied de programmes spécifiques au sein des universités et des écoles de police est souhaitable afin d'assurer tant la formation initiale que la formation continue des magistrats »⁴.

Par ailleurs, les objectifs « en matières d'efficacité et de qualité du service » seraient préalablement définis et seraient associés à un système d'incitants et de sanctions en cas de réalisation ou non des objectifs⁵.

2. LE PARTI SOCIAL CHRETIEN

Pour le parti social chrétien, il s'agit de faire de l'administration un véritable outil de convergence en même temps qu'un atout pour le redressement économique des régions bruxelloise et wallonne. Pour ce faire, le PSC avance la généralisation, dans les administrations, de la gestion par objectifs. Celle-ci serait accompagnée d'une responsabilisation de la fonction dirigeante par le biais de la généralisation du recours aux « mandats de gestion »⁶. L'évaluation à proprement parler n'est pas évoquée.

Les sociaux chrétiens francophones insistent également sur l'importance de la formation. Ils souhaitent favoriser la formation « tout au long de la vie »

³ *Op cit.*, p. 124.

⁴ *Op cit.*, pp. 141-142.

⁵ *Op cit.*, p. 122.

⁶ Parti social chrétien, « 5 manières de vivre mieux. Programme du nouveau PSC », juin 1999, p. 17.

sur la base de formations qui peuvent être longues – formations de base – ou courtes – formations complémentaires. Le but étant d’actualiser les compétences et de favoriser une grande mobilité professionnelle. Pour dynamiser cette politique, les sociaux chrétiens suggèrent un recentrage de la l’enseignement de promotion sociale sur la « formation de base des adultes »⁷. Par ailleurs, ils proposent l’introduction d’un système général de validation des compétences. Enfin, cette formation récurrente serait rendue possible grâce à un « congé éducation payé » et l’établissement « d’un droit à un crédit temps »⁸.

C’est aussi sur cette dimension de « formation » qu’insiste le PSC dans le traitement du domaine de la justice. En effet, pour « moderniser l’organisation judiciaire et encourager le management de la justice », le PSC préconise, dans un premier temps, un audit de la justice et une meilleure répartition de la charge de travail entre toutes les juridictions, mais de manière plus structurelle « une formation accrue et spécifique des magistrats » et une « responsabilisation accrue des chefs de corps »⁹, qui en l’espèce seraient dotés d’une plus grande autonomie de décision et de moyens.

3. LE PARTI SOCIALISTE

En matière de réforme de l’administration, le parti socialiste prône deux mesures générales censées tout à la fois favoriser un meilleur service au public et permettre que les administrations « continuent à être un moteur des nouvelles revendications sociales ». Il s’agit, d’une part, de la généralisation, sur une base volontaire, de la semaine de quatre jours¹⁰ et, d’autre part, de la promotion généralisée des clauses sociales dans les marchés publics.

C’est aussi dans le domaine judiciaire que, de façon occasionnelle, les socialistes francophones évoquent certains éléments de réformes propres au

⁷ *Op cit.*, p. 10.

⁸ *Op cit.*, p. 12.

⁹ *Op cit.*, p. 35.

¹⁰ Le document précise qu’il n’y a pas de pertes de salaire pour les rémunérations les plus basses, mais ne fixe pas de plafond.

Parti socialiste, « Programme fédéral. Un contrat pour le XXI^e siècle », 24 avril 1999, p. 42

service public de la justice. On retiendra notamment l'encouragement nécessaire de la mobilité des magistrats. La « simplification des procédures, des actes et du langage judiciaire afin que la justice puisse être perçue comme un véritable service public »¹¹.

4. ECOLO

Qu'en est-il enfin d'Ecolo ? Les verts francophones souhaitent également promouvoir l'évaluation individuelle et collective à partir d'audits externes ou internes. C'est à partir du dossier de la justice que certains éléments concrets peuvent être appréhendés. Évoquant la sélection et la promotion des magistrats, les verts insistent sur l'importance de l'objectivation des critères sur lesquels elles s'opèrent. De plus, les chefs de corps seraient élus par leurs pairs mais leur mandat serait à durée limitée avec un maximum de cinq ans. En outre, ils auraient l'obligation de faire un rapport au terme de leur mandat, qui aurait été accompli sur la base d'un cahier de charges¹².

Ecolo insiste aussi sur une formation parfaitement adaptée. A l'instar des sociaux chrétiens, il distingue la formation de base, dont les vertus sont l'ambition et la polyvalence, et la formation continuée « professionnelle et spécifique »¹³. Pour cette dernière, une mission essentielle « est l'organisation des programmes réguliers de remise à niveau des connaissances techniques des agents sur base des besoins réels des services »¹⁴.

¹¹ *Op cit.*, p. 30.

¹² Ecolo, « Débloquer la société. Le programme politique d'Ecolo », éditions Luc Pire, 1999, p. 84.

¹³ *Op cit.*, p. 101.

¹⁴ *Ibid.*

CONCLUSION

On le voit, en dépit de la crise très profonde qu'ont traversée les services de l'Etat, de 1996 à 1999, les propositions de réformes sont anémiques. Certes, il faut quelque peu nuancer cette observation en précisant que les programmes de partis ne sont pas toujours le meilleur support pour le développement de propositions. Toutefois, l'essentiel n'est pas là. En l'état, les principales familles politiques n'ont pas encore réfléchi à une réforme de l'administration dans toutes ses dimensions. L'approche extrêmement prudente vis-à-vis de la justice et, plus encore, des forces de police atteste des obstacles nombreux qui existent en la matière. Contrairement à la France, la Belgique n'a pas une tradition forte de l'Etat. Par ailleurs, dans le cadre de la pilierisation belge, certains partages objectifs se sont opérés entre sensibilités politiques et philosophiques dans les différentes administrations. Aussi chacun défend-il ses prés carrés. De ce point de vue, la problématique de la formation se pose également. Imagine-t-on véritablement une formation uniformisée en Belgique, pays de clivages multiples et croisés ? La perspective ne paraît guère simple. En vérité, il est plus vraisemblable que le travail de réforme se réalisera au cas par cas et prendra un temps certain pour passer outre aux résistances nombreuses et instiller le changement durable.

L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN BELGIQUE : THEORIE, PRATIQUES ET DEFIS

Frédéric Varone * et *Christophe Magdalijns* **

INTRODUCTION

Cet article vise à présenter sommairement quelques tenants et aboutissants de l'évaluation scientifique des politiques publiques et à recenser diverses initiatives belges s'en approchant. Force est de constater que l'évaluation connaît des stades d'avancement fort différents d'un pays à l'autre et que la Belgique est loin d'apparaître comme un précurseur en la matière, ce qui ne l'empêche toutefois pas de collecter nombre d'informations utiles à l'analyse de l'action publique et de se lancer dans des démarches que l'on peut qualifier d'évaluations. En l'état, une réelle prise de conscience politique du besoin d'évaluer systématiquement les politiques publiques, afin d'améliorer le pilotage et les effets des actions de l'Etat, semble néanmoins partiellement faire défaut. Notre argumentation ambitionne donc de contribuer au débat public sur les possibilités et les limites de l'évaluation en Belgique.

Dans un premier temps, nous discutons les finalités de l'évaluation des politiques publiques (pourquoi évaluer ?). Nous présentons ensuite les éléments constitutifs d'une action publique et les critères d'évaluation qui découlent de leur mise en relation (quels objets et critères d'évaluation ?). En troisième lieu, nous recensons les principales modalités d'une démarche évaluative (comment évaluer ?). En se basant sur ce bref aperçu théorique, nous identifions, en fonction des acteurs qui les réalisent et les valorisent, quelques études évaluatives menées jusqu'ici en Belgique sur l'efficacité et l'efficience des programmes publics (quelles expériences en Belgique ?). En guise de conclusion, nous soulignons la nécessité de poursuivre plus

* Frédéric Varone est professeur au sein du Département des Sciences Politiques et Sociales de l'Université catholique de Louvain.

** Christophe Magdalijns est assistant au Centre d'Études et de Recherche en Administration Publique de l'Université libre de Bruxelles.

avant la réflexion entamée ici afin de développer une véritable « culture de l'évaluation » en Belgique et d'institutionnaliser cet instrument de pilotage de l'action publique (quelle volonté politique ?).

1. POURQUOI EVALUER UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?

Evaluer une politique publique consiste à en mesurer les *effets propres* et à porter un *jugement de valeur* sur ces derniers. Toute évaluation procède donc d'une double ambition. D'une part, elle représente une démarche scientifique qui cherche à identifier les effets directement imputables aux activités politico-administratives plutôt que dépendant de facteurs contextuels. A ce niveau se pose la question des méthodes d'analyse à appliquer pour isoler et quantifier les changements induits auprès de la société civile par les politiques publiques. D'autre part, elle s'inscrit dans un processus politique d'appréciation et de légitimation des actions menées par l'Etat. La définition des questions de l'évaluation, le choix des critères d'appréciation et les stratégies de valorisation des résultats de l'analyse représentent ici les principaux enjeux. En un mot, l'évaluation ne se substitue jamais à la décision politique, mais l'encadre, voire la rationalise, en livrant des arguments fondés empiriquement. Elle se trouve toujours dans un champ de tensions entre mesure quantitative et jugement qualitatif, entre gestion rationnelle et débat partisan. D'où sa difficulté, mais aussi son intérêt.

1.1. Un enjeu pour la légitimité secondaire de l'Etat

L'évaluation vise à obtenir des informations fiables et régulières sur la contribution des politiques publiques à résoudre des problèmes collectifs, soit à satisfaire des besoins sociétaux reconnus, *et* sur les aptitudes des institutions bureaucratiques à allouer de manière efficiente les ressources de l'Etat, soit à gérer la production des prestations administratives. Idéalement, ces informations sur l'efficacité et l'efficience productive sont valorisées pour contrôler la légalité et l'opportunité des décisions administratives, pour motiver les responsables d'un programme d'action étatique, pour en réorienter les instruments d'intervention, pour légitimer le budget d'une agence, pour communiquer les résultats de l'action publique aux groupes sociaux concernés ou pour amorcer un processus d'apprentissage entre plusieurs institutions.

La double ambition de la mesure des politiques publiques, soit une appréciation des effets des interventions étatiques et une allocation optimale des ressources administratives, repose sur le postulat que la légitimité des politiques publiques ne peut se fonder sur les seuls principes démocratiques encadrant leur adoption et leur exécution. Au-delà de la légitimation démocratique (dite primaire), l'action publique cherche à renforcer sa légitimité (dite secondaire) par la qualité des prestations fournies aux acteurs sociaux. De là découle la nécessité d'évaluer les effets et les coûts de l'action publique. Dans nos régimes démocratiques, les interventions étatiques passent désormais, pour partie, par un travail de persuasion auprès des groupes sociaux concernés, car l'Etat éprouve des difficultés croissantes à imposer des mesures (contraignantes) prises au nom de l'intérêt général. Dans un tel contexte, l'évaluation des politiques publiques apparaît comme un facteur contribuant à la légitimité de l'Etat et à son intervention, en démontrant les effets positifs qui en résultent. Soulignons d'emblée que toute politique publique s'avère de nature redistributive et implique un arbitrage politique entre des intérêts divergents. La démonstration de l'efficacité et de l'efficience des prestations publiques ne se substituera donc jamais à l'examen de la conformité de l'action publique aux règles de l'Etat de droit et aux valeurs de la société, soit à la légitimité primaire de l'Etat.

1.2. Un impératif de la modernisation du secteur public

Le besoin d'évaluer les politiques publiques se fait d'autant plus pressant que la modernisation du secteur public s'oriente indéniablement vers une gestion de la performance publique. La crise des finances publiques, le mécontentement des citoyens vis-à-vis des prestations administratives, le développement des technologies d'information et de communication, etc. sont les arguments généralement avancés pour souligner la nécessité de transformer l'action publique et son exécution. Cette réforme actuelle du secteur public relève d'un débat hautement politique, qui peut varier significativement d'un pays à autre. Il n'empêche que le sentiment de devoir améliorer l'action politico-administrative traverse toutes les frontières.

De fait, les solutions proposées par les tenants de la Nouvelle Gestion Publique¹ (par ex. contrats de prestations entre autorités politiques et services administratifs, indicateurs de performance quantitatifs pour les prestations administratives et comptabilité analytique) impliquent toutes une plus grande transparence sur les effets de l'action publique, donc une évaluation de ceux-ci. L'évaluation des politiques publiques lutte donc indirectement contre une dérive potentielle des structures administratives qui, soucieuses d'assurer leur pérennité, occultent parfois leurs missions d'intérêt général au profit d'actions justifiant leurs propres existence et croissance. En fin de compte, mesurer la performance publique est d'importance car il s'agit de concevoir des réformes des institutions politiques et administratives qui contribuent bel et bien à une amélioration des effets de l'action publique.

2. QUELS OBJETS ET CRITERES D'EVALUATION ?

Nous² définissons une *politique publique* comme un ensemble de décisions et d'activités que des acteurs publics et privés interdépendants – dont les valeurs, les intérêts, les appartenances institutionnelles et les ressources varient – prennent et réalisent dans le but de résoudre de manière coordonnée et ciblée un problème défini politiquement comme collectif. L'évaluation des politiques publiques ne considère donc pas un service administratif comme une organisation dont il s'agirait d'étudier le (dys)fonctionnement interne. Au contraire, toute unité administrative est interprétée comme un des acteurs interagissant au sein d'un réseau d'action qui rassemble d'autres acteurs publics, parastataux voire privés. Dès lors, l'accent est mis sur les liens entre les services administratifs (SA) chargés de la mise en œuvre de la politique publique, les groupes-cibles (GC) dont le comportement est défini politiquement comme une des causes (in)directes du problème sociétal à résoudre et les bénéficiaires finaux (BF) qui en subissent les effets négatifs. Par exemple, les services de la protection de l'environnement et de l'industrie (SA) imposent aux entreprises industrielles polluantes (GC) des mesures d'assainissement de

¹ Pour une discussion critique des principes de la Nouvelle Gestion Publique (New Public Management) voire par exemple Varone 1998.

² Pour une discussion théorique plus circonstanciée et plusieurs applications empiriques du modèle proposé ici, nous renvoyons le lecteur à nos travaux antérieurs (par ex. Knoepfel, Varone, Bussmann & Mader 1998, Knoepfel & Varone 1999, Varone & Giaque 2000).

sorte à ce que la qualité de l'air respiré par les voisins de l'usine (BF) s'améliore. De même, les services de la promotion économique et des finances (SA) octroient des exonérations fiscales aux petites et moyennes entreprises (GC) qui engagent des personnes à la recherche d'un emploi (BF) en créant de nouvelles places de travail.

2.1. Les éléments constitutifs d'une politique publique

Pour résoudre un problème collectif, toute politique publique repose sur une logique d'action. Ce *modèle de causalité* (ou théorie pratique du changement social) se traduit par des suppositions quant à l'enchaînement des causes et des effets qui caractérisent le problème sociétal à résoudre ainsi que sur les formes d'action collective possibles par lesquelles cette situation peut être améliorée. Une des tâches fondamentales de l'évaluateur consiste, en tant qu'analyste et « maïeuticien », à faire accoucher les acteurs politiques des hypothèses pratiques (souvent divergentes d'un acteur à l'autre) qui sous-tendent leurs propres actions et la politique publique en général afin de reconstruire ledit modèle de causalité.

L'hypothèse causale apporte une réponse à la question de savoir quoi ou qui, dans un domaine sociétal déterminé, est coupable ou objectivement responsable d'un état de fait jugé inacceptable par les acteurs politiques. La définition des *groupes-cibles* découle de la réponse à cette question. Si ces derniers sont “ mal ” choisis, alors la politique est mal programmée dès le début (par ex. pollution des eaux par les agriculteurs, qui ont longtemps réussi à se soustraire à toute intervention étatique en la matière).

Les hypothèses d'intervention établissent quant à elles comment le problème collectif à résoudre peut être atténué voire résolu par une politique publique. Elles définissent les instruments à appliquer pour influencer les décisions et les activités des groupes-cibles désignés, de sorte que celles-ci soient compatibles avec les objectifs politiques. L'Etat peut ainsi leur imposer un changement de comportement par la contrainte (par ex. obligation d'obtenir un permis de construire), l'induire par des incitations économiques positives ou négatives (par ex. taxe sur les énergies non-renouvelables), le faciliter par la création de structures organisationnelles (par ex. soutien d'organismes parastataux) ou le suggérer

par la manipulation de symboles et d'informations (par ex. campagnes d'information sur la drogue).

Le modèle de causalité d'une politique publique constitue une représentation normative du "fonctionnement" de la société et de l'Etat. Son épreuve de validité se situe au niveau de la mise en œuvre et de l'évaluation des effets des politiques publiques. Lors d'une analyse empirique, il s'agit donc de distinguer les éléments qui constituent cette "outcome line" (Mohr 1995, Carter et al. 1995 pp. 35ss). Ici, nous en retenons six principaux.

Le *programme politico-administratif (PPA)* représente l'ensemble des normes légales et réglementaires (lois, arrêtés royaux, etc.) que le Parlement et le Gouvernement considèrent comme nécessaires pour exécuter la politique publique. Il comprend la définition des objectifs et des instruments d'intervention, ainsi que la désignation des responsables de la mise en œuvre et de la procédure administrative à suivre. Devant respecter le principe de la légalité, un PPA peut afficher une densité réglementaire et une cohérence interne plus ou moins élevées.

L'*arrangement politico-administratif (APA)* définit les structures de l'exécution administrative d'une politique. Il concrétise, voire modifie, le PPA en fixant la répartition des tâches, des compétences et des ressources entre les institutions bureaucratiques, mais aussi les processus managériaux des unités administratives impliquées. Un APA peut être plus ou moins fragmenté horizontalement et verticalement, politisé et ouvert à son environnement.

Les *plans d'action*, formels ou informels, correspondent aux décisions planificatrices fixant des priorités, dans le temps, dans l'espace et vis-à-vis des groupes sociaux, pour la production des « outputs » concrets. Etape d'exécution intermédiaire, ils visent à faciliter le pilotage des politiques publiques en concentrant les ressources administratives (personnel, finances, etc.).

Par *outputs*, nous entendons l'ensemble des *produits* finaux du processus de mise en œuvre qui s'adressent directement aux groupes-cibles. Les décisions (par ex. autorisation, interdiction, obligation), mais aussi les

prestations financières (par ex. subventions, taxes), les services offerts (par ex. infrastructures publiques) ou des activités étatiques de conseil en sont des exemples.

Sous *impacts*, nous recensons l'ensemble des *changements de comportements* des *groupes-cibles*, voulus ou non, qui sont directement imputables aux outputs concrétisant le PPA et les plans d'action. Selon le principe de l'Etat de droit, les groupes-cibles doivent être déjà définis par les bases légales et réglementaires de la politique publique.

Nous définissons les *outcomes* comme l'ensemble des *effets*, voulus ou non, sur la nature du problème sociétal à résoudre, qui sont directement induits par les changements de comportements de groupes-cibles. Les *outcomes* se concrétisent par une modification observable de la situation des *bénéficiaires finaux* qui sont affectés par les effets négatifs dudit problème.

2.2. Les critères d'évaluation d'une politique publique

Évaluer une politique publique consiste à porter, à l'aide de critères déclarés, un jugement de valeur sur les produits et les effets induits auprès de la société civile. Pour juger, il faut comparer. Et pour comparer, il faut mettre en relation les différents éléments constitutifs d'une politique publique, soit tester empiriquement la validité du modèle de causalité sur lequel elle repose (cf. 2.1). Dans ce sens, nous définissons ici cinq critères que, suite au choix politique du commanditaire, l'évaluateur applique.

1. Le critère de la *pertinence* se penche sur le lien qui existe entre les objectifs définis dans le PPA et la pression du problème collectif à résoudre. Ainsi, une politique publique est dite pertinente si les valeurs-cibles qui sont formulées dans le PPA, et parfois concrétisées dans les plans d'action, sont adaptées à la nature même et à la distribution temporelle et socio-spatiale du problème qu'elle est censée prendre en charge. De fait, la question de la pertinence d'une politique représente la dimension la plus "politique", donc la plus délicate et la plus sensible, qu'une évaluation ait à examiner.

Comme la définition des objectifs dans le PPA relève généralement d'un compromis politique négocié lors de la phase de programmation, la pertinence d'une politique dépend directement des rapports de pouvoir entre les acteurs en présence. Elle ne saurait donc être fondamentalement remise en question par une simple évaluation. Néanmoins, l'évaluation de la pertinence peut démontrer que les objectifs (parfois implicites) d'une politique publique ne sont pas formulés adéquatement en fonction du problème collectif à résoudre ou rendre plus visibles les conflits politiques qui ont conduit à une formulation lacunaire.

2. Le critère de *l'effectivité* analyse l'adéquation entre les impacts réels et ceux visés (soit la mise en œuvre et les changements de comportement tels qu'ils devraient être selon le PPA et les plans d'action). Cette évaluation représente souvent un examen systématique de la légalité de l'exécution, mais procède également à un test critique des *hypothèses d'intervention* d'une politique publique. Selon le type d'instrument étatique étudié, différents indicateurs conviennent pour mesurer l'effectivité : le degré d'observation pour les obligations et les interdictions, le degré d'utilisation pour les incitations économiques ou le degré d'attention pour les mesures persuasives.

L'étude systématique des activités de l'administration publique (outputs) et des comportements des groupes-cibles (impacts) ne se penche pas encore sur les effets (outcomes) d'une politique publique. Néanmoins, cette étape d'évaluation s'avère décisive, car l'effectivité d'une action étatique constitue une condition nécessaire à son efficacité. Souvent, les effets déficitaires d'une intervention publique peuvent être imputés à des outputs ou à des impacts manquants. En raison de structures et de procédures de mise en œuvre inadéquates, certaines politiques ne produisent aucun output administratif (par ex. non application de l'interdiction de fumer dans certains locaux publics) ou des impacts insuffisants (par ex. non respect des limitations de vitesse en l'absence de contrôles policiers).

3. Le critère de *l'efficacité* analyse l'adéquation entre les outcomes réels et les objectifs visés (soit les valeurs-cibles définies dans le programme PPA et les éventuels plans d'action). Il met donc en

rapport les effets escomptés - par rapport au problème collectif à résoudre - avec ceux qui apparaissent dans la réalité sociale. A ce niveau, il s'agit de tester la validité empirique de *l'hypothèse causale* d'une politique publique. Comme indicateurs pour mesurer l'efficacité, l'évaluation se réfère généralement aux objectifs explicitement formulés, parfois même de manière quantitative. Les objectifs négociés lors du processus politique ne répondent cependant que très rarement à pareille exigence. Ils demeurent souvent peu explicites, peu clairs, non-quantifiés et instables dans le temps, car il y a toujours une tension entre le degré de concrétisation et le degré de consensus des objectifs politiques. Relevons toutefois que, contrairement aux objectifs fixés dans les bases légales et réglementaires (soit le PPA), ceux définis dans les plans d'action devraient être plus précis.

L'évaluation de l'efficacité peut démontrer que des outputs administratifs sont produits et des changements de comportement induits auprès des groupes-cibles (impacts) dans la mesure souhaitée, mais qu'aucun des outcomes escomptés n'en résulte. La raison de cette situation, politiquement très explosive, réside souvent dans des hypothèses causales erronées (par ex. méconnaissance des réseaux internationaux de la drogue, identification trop sélective des groupes ayant un comportement à risques par rapport au SIDA) ou dans des aggravations du problème dues à des facteurs contextuels (par ex. déterminants macro-économiques du chômage).

4. Le critère de *l'efficience allocative* analyse le rapport entre les ressources investies et les outcomes réels. Il compare les coûts et les bénéfices d'une politique en se concentrant sur les principaux effets voulus du PPA. L'analyste se demande si l'on pouvait atteindre les mêmes effets avec moins de ressources, ou si l'on pouvait assurer un meilleur degré de réalisation des objectifs avec les mêmes ressources. Par analogie avec les critères de l'économie néoclassique (optimum de Pareto ou de Hicks-Kaldor), une politique publique est efficiente d'un point de vue allocatif dans la mesure où, avec les instruments et les ressources à disposition, aucun groupe concerné ne pourrait voir sa situation améliorée sans que celle d'autres acteurs sociaux ne se détériore ou que cette détérioration ne puisse être compensée.

De notre point de vue, les réflexions sur l'efficacité d'une politique ne deviennent pertinentes que si son degré d'efficacité a déjà été constaté empiriquement. Le critère de l'efficacité allocative ne saurait donc être confondu avec celui de l'efficacité productive, qui ne concerne que les modalités internes de production des outputs administratifs.

5. Le critère de *l'efficacité productive* analyse le rapport entre les ressources investies et les outputs réels. Selon cette évaluation d'inspiration managériale, l'évaluateur se demande si l'APA pouvait produire les mêmes outputs avec moins de ressources, ou s'il pouvait produire plus – ou de meilleurs – outputs avec les mêmes ressources. Lors de l'application de ce critère, il faut considérer aussi bien les coûts directs et matériels que les ressources immatérielles (par ex. le temps, le consensus, le capital symbolique), ces dernières étant trop souvent omises dans la pratique.

Soulignons ici que les politiques publiques ne sont efficaces que si, premièrement, elles sont efficaces et si, secondement, les ressources matérielles et immatérielles nécessaires à leur mise en œuvre sont investies de manière optimale. Lors de la mesure de la performance publique, il est donc impératif d'appliquer successivement les critères de la pertinence, de l'effectivité, de l'efficacité, de l'efficacité allocative puis de l'efficacité productive. De fait, un haut degré de rationalisation interne de l'administration et un faible coût de l'activité étatique ne conduisent qu'à un activisme bureaucratique vide de sens aussi longtemps qu'il ne produit aucun effet ou des effets non-voulus.

2.3. Les dérives liées à une évaluation déficiente

Le choix (politique) des critères de l'évaluation est primordial car de là découlent d'éventuels effets pervers dans la conduite des politiques publiques. A titre exemplatif, mentionnons qu'une évaluation déficiente peut, dans un cas extrême, conduire à un désintéressement de l'administration pour les effets recherchés par la politique publique et à une perte de légitimité de l'Etat. Une telle dérive provient souvent d'une propension trop importante à se concentrer sur les seuls produits de l'administration. Si l'évaluation se limite à analyser les outputs et l'efficacité productive, alors les constats empiriques y contribuent

significativement, car la sanction ou la gratification recommandée par l'évaluation, par exemple quant à l'allocation des ressources, se fonde *de facto* sur la seule appréciation du fonctionnement interne de l'administration. A dire vrai, il ne faudrait même pas parler d'évaluation de politiques publiques dans de telles situations car, conformément à notre définition de l'évaluation, celle-ci se penche sur les effets – et pas seulement sur les produits – de l'action publique. Relevons que, dans le jargon de l'analyse des politiques publiques, les études de mise en œuvre (Implementation Studies) désignent justement les recherches qui traitent uniquement des activités et prestations administratives.

L'individualisation de l'évaluation aux seules performances des fonctionnaires, telle qu'elle est souvent pratiquée en Belgique, ne permet pas une mesure des performances globales des services administratifs. Pareille pratique favorise certes l'évaluation des agents par rapport à leur production d'outputs, mais ne tient pas compte des effets induits auprès des groupes sociaux (impacts et outcomes). Généralement, ce type d'appréciation individuelle ne se charge pas non plus de juger de la capacité d'un service administratif à se coordonner avec d'autres intervenants publics, parastataux ou privés, quand bien même l'action publique est de plus en plus le résultat d'un faisceau d'actions provenant de différents protagonistes.

Ne se focalisant que sur l'efficacité productive et la réduction des coûts de production des outputs, les décideurs publics peuvent décréter hâtivement une amélioration de la politique publique sans pour autant savoir si les outputs produits induisent réellement des effets positifs auprès des groupes sociaux et, par là, contribuent à atteindre les objectifs de la politique publique. Si, cependant, il existe un hiatus entre les administrateurs, qui se déclarent efficaces, et les administrés, qui jugent l'action publique inefficace, alors la crédibilité et la légitimité secondaire de l'Etat seront réduites. Lorsque ce fossé atteint des proportions qui conduisent à la rupture du dialogue entre services administratifs, groupes-cibles et bénéficiaires finaux, seules des manifestations à caractère médiatique semblent être en mesure de conscientiser l'acteur public quant aux carences qui sont les siennes mais qu'il n'est plus en mesure de détecter. Ce que les citoyens soulèveront alors comme problème est l'inadéquation des réponses de l'appareil politico-administratif à leurs attentes, à charge pour ce dernier

de remédier à la fausse image qu'il se fait de lui et de son action sous peine d'entendre gronder de nouvelles protestations.

3. COMMENT EVALUER UNE POLITIQUE PUBLIQUE ?

Comme déjà mis en exergue, le choix des objets et des *critères d'évaluation* représente un enjeu fondamental lors de la définition d'un mandat d'évaluation. Six autres dimensions de la démarche évaluative méritent aussi d'être sommairement explicitées ici.

1. *Commanditaire de l'évaluation* : Compte tenu de la dimension politique de toute évaluation, il importe de distinguer les évaluations selon la nature de leur commanditaire. Les fonctions (par ex. : contrôle *versus* apprentissage collectif) et la valorisation des résultats de l'évaluation (par ex. suppression *versus* réorientation de la politique) peuvent varier sensiblement selon qu'elle est réalisée pour le compte du Parlement, du Gouvernement ou du service administratif en charge de la politique publique concernée. Cette question se trouve au cœur même des processus d'institutionnalisation de l'évaluation comme instrument stratégique dans la répartition des pouvoirs entre le Législatif et l'Exécutif.
2. *Crédibilité de l'évaluateur* : De plus, le fait de réaliser une évaluation à l'intérieur même du secteur public (autoévaluation) ou de mandater un évaluateur externe (par ex : universitaire, consultant) ne demeure pas sans incidence sur le processus de l'étude (par ex. : accessibilité des données, évaluation participative ou non) ou sur la crédibilité des résultats obtenus (par ex. : neutralité de l'expert indépendant, réappropriation des recommandations par l'administration). Le choix de l'évaluateur dépend de sa crédibilité, donc de son statut, de sa connaissance de la politique publique concernée et de sa maîtrise des méthodes évaluatives.
3. *Moment de l'évaluation* : En fonction du stade auquel se trouve la politique publique à évaluer, on distingue généralement les évaluations *ex ante* qui se déroulent lors de la programmation, « concomitantes » qui accompagnent le processus de mise en œuvre et *ex post* qui interviennent plusieurs années après l'application de la politique

publique. Soulignons ici que plus l'évaluation intervient tôt dans le cycle d'une politique publique, plus les chances de réorienter l'action publique sont théoriquement élevées mais que, conjointement, moins les données empiriques sur les effets réellement induits sont disponibles pour fonder les recommandations de l'évaluateur.

4. *Fonctions d'évaluation* : Étroitement liées au choix du moment de l'évaluation, les fonctions de celle-ci consistent soit en un bilan de l'atteinte des objectifs de la politique publique (évaluation récapitulative), soit en une amélioration des modalités de mise en œuvre et des effets par l'amorce de processus d'apprentissage collectif (évaluation "endoformative"). De fait, toute évaluation se trouve dans un champ de tension entre contrôle et amélioration de l'action publique.
5. *Points de référence de l'évaluation* : Évaluer les effets d'une politique publique n'implique pas forcément que l'on mesure leur adéquation avec les objectifs explicites de celle-ci (évaluation par les objectifs). Une évaluation dite « affranchie des objectifs » intègre dans l'analyse les effets non prévus, qu'ils soient désirés ou non. Certaines évaluations ignorent carrément les objectifs politiques pour se concentrer uniquement sur les besoins des groupes sociaux concernés et sur leur (non-)satisfaction par l'action publique (évaluation dite « en aveugle »).
6. *Prétention explicative* : Nous avons suggéré qu'une évaluation cherche à comprendre et à démontrer, en fonction du modèle de causalité d'une politique publique, l'enchaînement des activités, des produits et des effets (évaluation causale ou interprétative). Relevons toutefois que certaines évaluations dites « boîte noire » se limitent à confronter les effets mesurés aux objectifs définis sans prétendre expliquer les liens entre les éléments constitutifs de l'action publique. Le choix de l'une ou l'autre approche dépend de fait des questions d'évaluation (descriptives, causales ou normatives) formulées par le commanditaire politique.

Au début de chaque évaluation, une étape essentielle - et parfois longue - consiste à combiner de manière raisonnable ces différentes dimensions dans le dispositif d'évaluation. Par exemple, il apparaît pertinent de procéder à

une évaluation concomitante, endoformative, causale, orientée vers les objectifs (efficacité) dans le but de recibler les ressources de mise en œuvre pour améliorer les effets d'une politique innovatrice. Finalement, mentionnons que nous n'avons pas distingué ici les évaluations selon les méthodes et outils d'analyse qu'elles utilisent (par ex. expérimentation, simulation économétrique, analyse coûts-bénéfices, enquête écrite, étude de cas, observation participante). Nous pensons en effet que, à l'exception notable des grandes expérimentations sociales réalisées dans les années 1960-1970 aux Etats-Unis, ces questions sont d'ordre technique et découlent des choix des autres dimensions. Ce postulat n'est parfois pas respecté dans la pratique, la première question abordée lors de la définition d'un mandat d'évaluation étant, en raison notamment des compétences méthodologiques de l'évaluateur pressenti, justement celle des méthodes à appliquer.

4. QUELLES EXPERIENCES EN BELGIQUE ?

L'évaluation des politiques publiques n'est pas une pratique inconnue en Belgique. Récemment encore, le Ministre de l'Intérieur commandait une évaluation des contrats de sécurité développés dans les quartiers urbains défavorisés. Toutefois, cette initiative ponctuelle ne pouvait se fonder sur aucun dispositif prévoyant, avant même l'exécution de la politique en question, une évaluation des effets induits par cette dernière. C'est plutôt la perception et l'interprétation, par le Ministre de l'Intérieur et son cabinet, des voix éparses mettant en doute l'efficacité des contrats de sécurité qui se trouvaient à l'origine de l'évaluation demandée de manière réactive. Pareil exemple semble indiquer que nombre de pratiques évaluatives belges se caractérisent souvent par une faible anticipation et par un degré de formalisation peu élevé.

Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques reviendrait par contre à donner un caractère officiel à cet instrument de gestion publique et à en définir *ex ante* le déroulement et la portée. Ainsi systématisée, l'évaluation se ménagerait (quasi) automatiquement une place de choix dans le programme politico-administratif de toute politique publique (cf. les « clauses d'évaluation » formulées dans les législations et réglementations de différents pays, voire au niveau de la constitution en Suisse). Il en

découlerait ensuite une véritable « culture de l'évaluation », partagée par l'ensemble des acteurs publics de toutes les politiques sectorielles.

A l'aide de quelques exemples sélectifs au niveau fédéral, les paragraphes suivants tentent d'apporter un tout premier éclairage sur quelques pratiques évaluatives en Belgique. De fait, nous nous penchons sur diverses initiatives définies explicitement comme évaluations, s'en approchant ou pouvant y contribuer. En effet, dans l'exercice de leurs compétences spécifiques, plusieurs institutions belges adoptent des démarches relevant de près ou de loin de l'évaluation des politiques publiques. Par contre, peu d'institutions se sont réellement inscrites dans un processus d'évaluation systématique, plutôt que *ad hoc*, des politiques publiques. Il faut vraisemblablement imputer cet état de fait à l'absence de prise de conscience, par le monde politique et l'administration publique belges, de la nécessité d'évaluer en continu l'action publique.

Néanmoins, la Belgique dispose de premiers instruments et de ressources humaines lui permettant, à moyen terme, d'institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. En effet, nous reconnaissons dans l'ensemble de l'appareil d'Etat et au sein des organisations associatives, subventionnées ou non, des institutions universitaires et des entreprises privées, les acteurs d'un traitement approfondi d'informations sur (les effets de) l'action publique, fondements indispensables à toute évaluation. Dans le chef de certains organismes, nous décelons également la maîtrise des modèles et méthodes d'évaluation. Toutefois, ces potentiels semblent encore peu ou insuffisamment valorisés. Comme les multiples acteurs présents sur le terrain social (arrangement politico-administratif, groupes-cibles et bénéficiaires finaux d'une politique publique) contrôlent les informations relatives à leur secteur d'action, ils ont tous un rôle déterminant à jouer dans la conduite des évaluations et dans la réussite de leur institutionnalisation en Belgique. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous présentons ci-dessous quelques acteurs institutionnels susceptibles de contribuer au développement de la recherche évaluative.

En conclusion de cette présentation sommaire, nous comparons les différentes évaluations et études similaires que ces acteurs ont déjà réalisées en nous référant directement aux dimensions théoriques discutées plus haut (cf. chapitres 2 et 3).

4.1. L'administration publique générale et les organismes d'intérêt public.

L'administration générale et les organismes d'intérêt public sont chargés de mettre en œuvre l'action publique, le Gouvernement jouant un rôle fondamental lors de la conception et de l'exécution des politiques publiques. L'ampleur de cette tâche implique que le Gouvernement se donne les moyens d'agir en bénéficiant d'une connaissance approfondie des réalités sociales sur lesquelles il veut agir. Dès lors, le recours à des instruments d'aide à la décision est fortement souhaitable. L'Exécutif fédéral a créé un certain nombre d'institutions, en dosant savamment contrôle et autonomie, qui prennent tour à tour les traits d'un ministère ou d'un organisme d'intérêt public³. Cette démarche n'a certes pas été initiée dans le but premier de promouvoir la recherche évaluative mais, *de facto*, les moyens organiques de l'action publique concentrent des ressources et des informations utiles à toute évaluation des politiques publiques.

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public, le fait de disposer d'une personnalité juridique propre leur accorde une autonomie d'action plus large que celle octroyée à l'administration générale classique. La création des organismes d'intérêt public, aussi appelés parastataux, vise à répondre à plusieurs impératifs fonctionnels et organisationnels. Ils se distinguent donc de l'administration générale, qui s'articule selon une logique hiérarchique classique où le ministre incarne l'autorité. Force est de remarquer que ces institutions seraient en mesure de participer à une collecte et à un traitement de l'information pour l'accomplissement d'une évaluation touchant à leur champ de spécialisation. Certains organismes d'intérêt public ont d'ailleurs pour mission principale de pourvoir le Gouvernement en informations statistiques et prévisionnelles. Au travers de telles institutions, nous nous rapprochons fortement des instruments capables de contribuer à la recherche évaluative, voire de réaliser des évaluations si telle était la volonté de l'autorité qui les a créées. Dans l'administration générale, on trouve également des services illustrant la place d'acteur et d'observateur privilégié que l'arrangement politico-administratif, ou une partie de celui-ci,

³ La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public offre un aperçu des formes que peuvent adopter juridiquement les organismes d'intérêt public.

occupe de par les fonctions qui lui sont confiées et de par la latitude discrétionnaire qui lui est offerte dans l'accomplissement de ses tâches.

Le premier exemple discuté ici traite des activités du *Ministère de l'Emploi et du Travail*. Celui-ci se trouve au cœur de la politique de l'emploi de la Belgique qui, depuis les crises pétrolières, s'évertue à orienter sa politique vers le retour du plein emploi. Les « plans emploi » successifs, où interfèrent aujourd'hui des institutions européennes, fédérales et fédérées, font l'objet d'une évaluation devenue célèbre, accomplie par le *Secrétaire général* dudit Ministère. Récurrente depuis 1994, cette évaluation s'intéresse aux politiques publiques lancées pour juguler le chômage. Le Secrétaire général parle d'une pléthore d'évaluations en la matière, puisque l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, le Conseil Central de l'Economie, le Conseil Supérieur de l'Emploi et les instances européennes se sont chargés d'évaluations en la matière, au bénéfice de différents décideurs publics. L'évaluation du Secrétaire général est quant à elle issue de l'arrangement politico-administratif de la politique évaluée (auto-évaluation). En outre, il s'agit d'une initiative propre à son auteur, l'absence d'institutionnalisation affaiblissant vraisemblablement les chances de celle-ci de provoquer les effets politiques escomptés, à savoir l'éventuelle réforme de la politique de lutte contre le chômage.

Le *Bureau Conseil en Organisation et Gestion* (Bureau ABC), appartenant au Ministère fédéral de la Fonction publique, s'est vu confier des tâches importantes⁴. A l'inverse du Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail, ses responsabilités sont inscrites formellement dans la réglementation et lui permettent d'occuper une fonction de conseil dans la prise de décision politique ou dans la modification de politiques en matière de fonction publique. Dans la réalité, la participation effective du Bureau ABC à tout processus décisionnel dépend du Ministre de la Fonction publique, qui peut ou non avoir recours à ses compétences. Le Bureau ABC est chargé notamment de remettre au Ministre de la Fonction publique des avis ou de lui faire, de sa propre initiative, des suggestions relatives à l'amélioration de l'organisation des services publics, de mettre au point des

⁴ Par l'arrêté royal du 4 avril 1995 (M.B. du 25.4.1995) portant création du Bureau Conseil en organisation et gestion et portant diverses dispositions relatives au Corps des conseillers de la Fonction publique.

instruments, méthodologies ou programmes d'actions tendant à améliorer la gestion des services publics, de répondre à des demandes de conseil en matière d'organisation des services et de coordonner l'informatisation des services fédéraux. Pour la réalisation de ses tâches, le Bureau ABC bénéficie d'une autonomie garantie par la réglementation. Ses initiatives impliquent l'adoption de démarches évaluatives, la création du « Baromètre de la qualité des services publics » allant dans ce sens. Cet instrument de mesure représente un outil pour évaluer la satisfaction des usagers des services publics. Il décrit les méthodes appliquées pour exploiter les résultats et comprend notamment le traitement de l'information recueillie, la définition des groupes-cibles et des bénéficiaires finaux. Il est clair que cet instrument ne constitue pas en lui-même une évaluation d'un programme politico-administratif particulier, mais il permet néanmoins de juger de la qualité des services rendus par les administrations publiques à la population.

Les deux exemples susmentionnés montrent que l'administration publique générale jongle parfois avec certains concepts de l'évaluation des politiques publiques. Dans de tels cas, elle occupe une place privilégiée et jouit de marges de manoeuvre lui permettant de porter un regard critique sur l'action publique et de tirer des conclusions pertinentes quant à la conduite des politiques dans lesquelles elle est elle-même directement impliquée. L'institutionnalisation de l'évaluation s'accommoderait a priori très bien des initiatives propres de l'administration publique générale, pour autant qu'elle s'y implique de manière objective et que les moyens nécessaires lui soient donnés. Ces remarques sont également valables pour les organismes d'intérêt public, comme le suggèrent les exemples repris ci-dessous.

Certains organismes d'intérêt public sont purement et simplement destinés à l'analyse de l'action publique et à la collecte des informations y relatives. Toutes leurs activités concourent à fournir au décideur politique les éléments utiles aux actions qu'il aura à mener à posteriori. Le *Bureau Fédéral du Plan* appartient à ce type d'institutions. En effet, il est chargé d'analyser l'évolution socio-économique de la Belgique et d'élaborer des perspectives en recourant à des modèles économétriques. Ainsi, les effets des politiques socio-économiques sont évalués et suivis scrupuleusement. Pour ce faire, le Bureau procède à des analyses structurelles ayant trait à des aspects économiques, sociaux et environnementaux. Ce parastatal

combine donc la collecte d'informations et l'évaluation de politiques publiques. La mission d'analyse extrêmement large dévolue au Bureau est essentielle car le Gouvernement fédéral se refuse à agir sans disposer d'une connaissance préalable approfondie des paramètres socio-économiques et des effets de ses actions antérieures. Si le Bureau reste un instrument au service du Gouvernement, il représente également un parastatal très utile à l'évaluation des politiques publiques, sans pour autant procéder à des évaluations au sens strict et dont les résultats s'adressent à l'ensemble des acteurs publics et privés.

D'autres institutions évaluent également des situations de faits engendrées par l'activité publique. Il leur faut comprendre dans quelle mesure les interventions des autorités publiques influencent les décisions et actions de certains groupes-cibles. Il leur revient éventuellement, après analyse, de proposer aux décideurs politiques de reconsidérer leurs interventions. Le fait d'observer les comportements sociaux avant de proposer une politique visant à les influencer constitue une certaine forme d'évaluation *ex ante*. Le *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme* (CECLR) appartient à ce type de parastataux. Il promeut l'égalité et combat toutes les formes de discrimination, d'exclusion, de restriction ou de préférence basée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine ou la nationalité.

Le CECLR jouit ainsi de l'opportunité de mener toutes les études et recherches utiles à ses tâches, si bien qu'il peut se pencher sur les comportements humains comme sur l'ordonnancement juridique potentiellement porteurs de discriminations. Le CECLR constate entre autres les dérives de certains programmes publics avant d'informer le décideur public et de proposer des alternatives jugées plus conformes. En pratique, le CECLR évalue, *a priori* et *a posteriori*, les effets de l'action des autorités publiques. Ainsi tant l'hypothèse causale que celle dite « d'intervention des actions étudiées » font l'objet d'une reconstruction et d'un test empirique. Un jugement est porté sur le programme politico-administratif ainsi que sur les outputs, les impacts et les outcomes. A titre d'exemple, citons le dispositif de régularisation des personnes sans papiers pour lequel le CECLR a examiné l'objectivité des critères d'éligibilité et des procédures. L'absence de toute institutionnalisation des méthodes de l'évaluation fait que l'application des critères d'évaluation inventoriés ne fait cependant pas l'objet d'un arbitrage politique explicite.

D'autres parastataux sont également en charge de la collecte de données pertinentes. Ils se font les centralisateurs d'une information dont l'utilité, dans le cadre d'une évaluation, serait extrêmement précieuse. L'*Institut National de Recherche sur les Conditions de Travail* (INRCT) a pour mission de mener à bien la recherche et l'expérimentation en matière de conditions et d'organisation du travail et de prévention dans les entreprises et les organismes publics. Il s'agit pour lui de collecter de l'information sans l'interpréter, cette tâche étant réservée à l'autorité publique, qui extrait des données fournies les enseignements qui lui sont éventuellement utiles. A l'inverse du CECRL, la faculté de proposition n'apparaît pas ici et il n'y a donc pas nécessairement un jugement porté sur les performances publiques. Toutefois, l'INRCT centralise suffisamment de données pour pouvoir cerner les impacts et les outcomes des politiques en matière de conditions de travail. En effet, le point de départ de son activité porte sur les bénéficiaires finaux à partir desquels une méthode inductive lui permettrait, à l'instar du Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail, de mener de sa propre initiative une évaluation des politiques publiques dans son domaine d'intervention.

Finalement, certains institutions concentrent des données dont un évaluateur aurait grandement besoin pour documenter son étude et la rendre crédible aux yeux des acteurs du secteur d'intervention passé à la loupe. Pour ces parastataux, et à l'inverse de l'INRCT, le rassemblement de l'information n'est pas la mission première, mais la nature et les activités de ces institutions font d'elles un puits d'informations. L'*Office National de l'Emploi* (ONEM) incarne un organisme de ce type. De fait, il concentre des données (statistiques) importantes et dont l'analyse approfondie peut constituer une base valide et fiable pour toute évaluation des politiques en matière d'emploi. L'apport de l'ONEM permet de procéder par induction à partir de réalités statistiques qu'il quantifie au travers de toutes ses publications : ONEM Stat-Info, Rapport annuel, Coordination de la réglementation du chômage, Fermetures d'entreprises, Evolution du chômage, Chômage des jeunes, etc.

De la sorte, l'ONEM est un levier d'information fondamental dans la réalisation des évaluations menées par le Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail par exemple. Il le serait pour tout autre évaluateur se profilant dans ces matières, puisque l'important travail de recherche porte

sur les groupes-cibles et sur les bénéficiaires finaux des politiques de lutte contre le chômage.

4.2. Les établissements scientifiques fédéraux.

Les établissements scientifiques fédéraux sont des institutions publiques spécialisées dans des domaines très précis allant de l'archivage des documents nationaux à la météorologie, en passant par l'aéronomie spatiale ou le patrimoine artistique. Le plus souvent sous l'autorité du Ministre ayant la Politique scientifique dans ses attributions, ces établissements jouissent d'une autonomie importante dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils s'avèrent être des sources intéressantes d'informations pour tout protagoniste d'une évaluation dans le domaine les concernant. Structurellement, les établissements scientifiques sont peu importants et ne pourront que rarement dépasser un rôle d'informateur pour l'instance chargée de la recherche évaluative. En général, les informations récoltées seront complémentaires à d'autres sources plus ciblées vers l'évaluation d'un politique particulière.

L'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie (IHE) est un établissement scientifique qui est simultanément le laboratoire national chargé de relever, par exemple, les résidus dans les viandes fraîches, l'institution de monitoring pour le suivi de la qualité de l'eau et de l'air, et l'autorité de contrôle de la conformité des denrées alimentaires et des vaccins. D'autres missions lui sont également confiées et il les exerce toujours dans le domaine de la recherche, offrant ainsi à l'acteur public des indicateurs précieux. L'IHE a pour raison d'être la concentration d'informations précises et scientifiquement validées, qui servent notamment à avertir les pouvoirs publics des dérives environnementales provoquées par l'activité humaine, tant privée que publique. Indirectement, l'IHE peut participer à l'identification des impacts et des outcomes environnementaux et de santé publique induits par différentes (non-)actions publiques.

4.3. Les organes consultatifs, de rencontre et de pression.

La Belgique a connu et connaît un développement important des organes consultatifs et des lieux de rencontre entre les acteurs de différents sous-systèmes sociaux (quasi) autonomes. Citons à titre d'exemple le Conseil

Supérieur de la Justice, les Commissions paritaires ou le Conseil Central de l'Economie. Le plus souvent, ces institutions ont pour objectif de répondre à des besoins de consultation et de conciliation incontournables avant la prise de décision politique. Leurs missions sont parfois contraignantes, parfois informatives ou de conseil. Leurs moyens s'avèrent souvent très différents, mais tous poursuivent un but commun: rationaliser la décision politique et mener à une meilleure action publique.

Cette catégorie d'institutions regroupe divers types d'organisations. Certaines concentrent un grand savoir et accomplissent des missions qui intéressent l'évaluation des politiques publiques. Avant de les citer, une remarque liminaire s'impose : l'objectivité, ou du moins l'intersubjectivité, demeurant un postulat incontournable dans l'accomplissement de toute tâche sous-tendant l'évaluation d'une action publique, les partis politiques et les groupes de pression seront tout au plus des sources d'informations pour l'évaluateur. Ceci ne doit pas occulter le fait que les partis politiques comme les syndicats disposent de centres d'études parfois très compétents et mènent des enquêtes de haute qualité. Ces études (partisanes) ne relèvent cependant pas des évaluations telles que nous les entendons ici.

Le *Conseil Supérieur de la Justice* (CSJ), instance composée de juges et d'officiers du ministère public et de personnes nommées par le Sénat, y compris dans la société civile, a notamment pour tâche d'émettre des avis et des propositions concernant le fonctionnement général et l'organisation de l'ordre judiciaire. Le CSJ doit, en conséquence, disposer des connaissances utiles et porter des jugements sur l'ordre judiciaire afin de remplir pleinement son rôle de conseiller. Cette instance, qui trouve son fondement dans la Constitution et qui a été voulue profondément objective, intéressera au plus haut point tout acteur qui se penche de près ou de loin sur l'ordre judiciaire belge et sur l'action publique en matière de justice. Elle pourrait elle-même se constituer commanditaire d'une évaluation, voire évaluateur.

Le *Conseil Supérieur des Finances* (CSF), au sein duquel fut créée en 1989 la section « Besoins de financement des pouvoirs publics », est dans l'obligation de rendre un avis sur les besoins de financement des différents pouvoirs publics, l'objectif consistant à faire respecter les engagements budgétaires internationaux de la Belgique. La section peut, d'initiative, émettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un

pouvoir public en fonction de la nécessité de ne pas porter atteinte à l'union économique et monétaire et afin d'éviter toute perturbation des équilibres monétaires internes et externes ainsi que toute détérioration structurelle des besoins de financement. Cette mission s'accomplit en toute autonomie et avec objectivité. Etant donné le crédit porté au CSF, les responsables politiques ont pour habitude de tenir compte de ses recommandations. Nous nous trouvons donc ici face à une instance publique qui a été créée pour évaluer les politiques budgétaires menées par l'ensemble des pouvoirs publics belges. Elle pose des constats qui vont directement influencer l'action du Gouvernement fédéral. La conjugaison, dans ce cas précis, de compétences évaluatives institutionnalisées et de la concentration d'une haute technicité nous offre un exemple proche de l'évaluation telle que nous la comprenons. Les éléments constitutifs de l'évaluation et les critères d'évaluation se retrouvent, à des degrés divers, dans l'action évaluative du CSF. Il faut néanmoins apporter une nuance, dans le sens où la politique budgétaire n'est pas à proprement parler une politique substantielle où les outputs, les impacts et les outcomes individuels possèdent une haute visibilité (par ex. la politique de lutte contre le chômage).

Il existe encore de nombreuses autres organisations consultatives et de rencontre permettant au décideur politique d'étoffer sa connaissance de la réalité sociale. Ces supports devenus indispensables à la décision collective sont tous dans l'obligation d'étudier et d'évaluer, au moins partiellement, l'activité étatique dans les sous-systèmes sociaux (quasi) autonomes que l'Etat s'attache à réguler. C'est pourquoi toutes ces organisations doivent être considérées comme importantes dans le paysage belge de l'évaluation des politiques publiques. Il n'en demeure pas moins qu'elles ne s'insèrent pas (encore) dans un processus conscient et institutionnalisé d'évaluation de l'action publique.

4.4. Le monde associatif

Nous ne pouvons cerner ici, même de manière caricaturale, le rôle important du monde associatif, tant il apparaît vaste et diversifié. Il existe des associations sans but lucratif dont la création ou la direction est le fait de l'autorité publique. Il en est d'autres qui sont l'émanation directe de la société civile. Elles aussi présentent un intérêt incontestable de par leur connaissance des réalités sociales et leurs actions dans des champs

spécifiques. Elles ne demeurent toutefois qu'une source d'informations pour l'évaluateur d'une politique publique particulière, à moins qu'un rôle déterminé ne leur soit donné explicitement au cours de la recherche évaluative.

4.5. Les universités et les institutions privées

Les institutions universitaires sont l'exemple même des évaluateurs ponctuels de politiques publiques, à la fois dédiées à leurs recherches scientifiques et à leurs tâches se rapprochant de la consultance. Plusieurs instituts ont déjà développé et appliqué des modèles et des méthodologies d'évaluation. Du fait des études évaluatives que certaines universités entreprennent (par ex. l'évaluation de la réalisation de l'« objectif 1 » en Hainaut par l'Ecole de Commerce Solvay), on peut affirmer qu'il existe en Belgique certaines compétences en matière d'évaluation des politiques publiques. Actuellement, ces chercheurs académiques s'apparentent à des protagonistes qui, sur commande, réalisent une évaluation en fonction d'un cahier des charges négocié. De par leurs expériences pratiques et leurs réflexions théoriques, divers instituts universitaires peuvent à l'avenir être associés à tout processus visant à institutionnaliser, dans les dispositifs légaux et réglementaires, l'évaluation des politiques publiques.

Rappelons que la majeure partie des universités sont des institutions d'Etat ou subventionnées par les pouvoirs publics, ce qui signifie que c'est au cœur même de la sphère publique, prise au sens large, que l'on retrouve un des acteurs potentiels d'une pratique évaluative institutionnalisée, à savoir un type d'évaluateur indépendant. De même, les entreprises privées, dont certaines se reconnaissent sous le vocable « entreprises d'audit », sont également en mesure de réaliser, selon leurs propres critères d'excellence et de scientificité, des évaluations externes. Le consultant s'exécute alors conformément à un contrat passé avec tel ou tel commanditaire politico-administratif.

4.6. Premiers constats sur l'état actuel de l'évaluation en Belgique.

A titre de synthèse de notre bref aperçu de quelques exemples sélectifs d'acteurs participant déjà à des évaluations de politiques publiques ou à des démarches s'en rapprochant, le tableau suivant croise les acteurs identifiés

avec les dimensions théoriques de l'évaluation discutées plus haut. Soulignons à nouveau ici que cette toute première comparaison a pour vocation première de susciter la discussion plutôt que de dresser un tableau représentatif et définitif de l'état de l'évaluation en Belgique.

Pour chacune des organisations répertoriées dans le tableau page suivante, il n'est pas aisé de déterminer les dimensions des évaluations entreprises. Pour ce faire, il faudrait réaliser une méta-évaluation (évaluation des évaluations) méticuleuse qui dépasserait largement le cadre de cet article introductif. Notre difficulté à clairement identifier le contexte, les partenaires, le déroulement et la portée réelle des évaluations recensées traduit aussi le fait que les évaluations sommairement discutées ici sont généralement peu formalisées. Une véritable institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques devrait par contre apporter des réponses plus claires à chacune des dimensions théoriques listées dans les colonnes du tableau 1. La plus-value de notre tentative de comparaison, partielle et provisoire, pourrait résider dans une discussion critique de ces dimensions – et de la manière dont nous les avons traitées – par les institutions en charge de recherches évaluatives ou s'en rapprochant.

<i>Évaluateur mandaté ou d'initiative</i>	<i>Commanditaire politique de l'évaluation</i>	<i>Politique publique concernée</i>	<i>Critères d'évaluation retenus</i>	<i>Moment de l'évaluation</i>	<i>Fonctions d'évaluation</i>	<i>Points de référence de l'évaluation</i>	<i>Prétention explicative</i>
Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail	Néant	Politique de l'emploi	Effectivité, efficacité, efficience allocative et productive	Évaluation ex post	Contrôle	Affranchie des objectifs	Interprétative
Bureau ABC	Pouvoir exécutif fédéral	Politique de modernisation du secteur public	Pertinence, effectivité, efficacité	Évaluation ex post	Contrôle et amélioration	Évaluation en aveugle	Boîte noire
Bureau fédéral du Plan	Pouvoir exécutif fédéral	Politique économique	Effectivité	Évaluation ex post	Contrôle	Affranchie des objectifs	Interprétative
CECLR	Pouvoir exécutif fédéral	Politique de lutte contre le racisme	Efficacité	Évaluation ex ante, concomitante et ex post	Contrôle	Affranchie des objectifs	Interprétative
CSF	Pouvoir exécutif fédéral	Politique budgétaire	Effectivité, efficacité	Évaluation ex ante	Contrôle et amélioration	Néant	Boîte noire
Universités et entreprises privés	Divers commanditaires	Divers politiques publiques	Tous les critères peuvent être retenus	Les trois moments peuvent être retenus	Toutes les fonctions peuvent être retenues	Toutes les voies sont possibles	Toutes les voies sont possibles

Note explicative : Le tableau ne recense pas les études réalisées par des institutions comme l'INRCT, l'ONEM, l'IHE et le CSI, car celles-ci n'ont pas pour mission première d'évaluer des politiques publiques. En revanche, leurs activités de collecte et de traitement de données quantitatives et d'informations qualitatives sont de nature à apporter des éléments indispensables à toute recherche évaluative.

5. CONCLUSIONS

L'Etat est projeté, dans ses relations avec les administrés et la société civile, dans des rôles multiples qui vont du devoir de contraindre jusqu'à la négociation d'accords volontaires pour conduire ses politiques d'intérêt général. L'action étatique s'adapte aux exigences nouvelles qu'elle rencontre, tend à se complexifier et cherche à se réformer. L'évaluation des politiques publiques apparaît dès lors comme de plus en plus pertinente aux yeux de beaucoup. Légitimer l'Etat et moderniser son action représentent deux ambitions auxquelles l'évaluation peut potentiellement contribuer. Mais, à notre avis, ce n'est que dans un cadre institutionnel clairement défini qu'elle pourra remplir pleinement cette mission. Le monde politique détient donc la clef de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. Il lui faudra préalablement adhérer à cette idée pour que ce (nouvel) instrument de pilotage de l'action publique puisse servir l'Etat et ses citoyens, l'administration et ses « clients ».

Dans cette perspective, il faut aussi être pleinement conscient de ce qu'implique l'évaluation en termes de coûts politiques, administratifs et sociaux. Comme toute évaluation vise à lever « le voile d'ignorance » sur les effets redistributifs des politiques publiques entre les groupes sociaux, effets peu explicités jusqu'à présent, il faut une volonté politique réelle, au-delà des luttes partisans, pour promouvoir cet instrument. En effet, la non-transparence des produits et des effets de l'action étatique a peut-être des coûts politiques moins élevés que ceux imposés par une mesure optimale de la performance publique qui, si elle est réalisée correctement, induit parfois des réformes non-négligeables dans la formulation et l'exécution de certaines politiques publiques. Ni panacée, ni dernier instrument managérial à la mode, l'évaluation doit pouvoir se baser sur une volonté politique forte et des règles institutionnelles claires.

En l'état, aucune des instances retenues à titre exemplatif ici ne s'inscrit dans une évaluation systématique. Cependant, il existe en Belgique des démarches évaluatives qui répondent partiellement aux ambitions théoriques et pratiques que nous avons identifiées dans la première partie de cet article. Il reste donc à la Belgique, non pas à construire entièrement l'évaluation des politiques publiques, mais à s'engager plus fermement dans cette voie. Si le monde politique le juge opportun, il créera alors une

méthodologie de l'évaluation et désignera des instances responsables (auprès des autorités parlementaires et exécutives) qui répondent aux besoins propres de l'Etat belge et à la construction institutionnelle qui lui est si particulière.

En attendant, il nous semble abusif de dire qu'il n'y a aucune pratique évaluative en Belgique. La politique de l'emploi, la politique budgétaire, la politique socio-économique, la politique de lutte contre le racisme et d'autres sont évaluées, ici et là. Reste au monde politique à relever le défi de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, en valorisant les évaluations déjà menées en Belgique et à l'étranger et en tenant compte des caractéristiques du paysage politique et institutionnel belge. Le débat qui s'ouvre conditionnera l'ensemble des dispositifs normatifs qui fonderont l'évaluation belge des politiques publiques, son succès ou son échec. Il ne manquera certainement pas d'originalité, ne serait-ce que pour répondre aux clivages marquant notre société.

BIBLIOGRAPHIE

N. CARTER et al. , *How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, London / New York, 1995.

P. KNOEPFEL et F. VARONE, W. BUSSMANN, L. MADER. « Objets et critères d'évaluation » in : W. BUSSMANN et al. (éds). *Politiques publiques - évaluation*, Paris, Economica, 1998, pp. 73-111.

P. KNOEPFEL et F. VARONE « Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et Management Public* 17(2), Lausanne, IDHEAP, 1999, pp.123-145.

L.B. MOHR, *Impact Analysis for Program Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1995

F. VARONE, « De l'irrationalité institutionnelle de la Nouvelle Gestion Publique », dans M. HUFTY, *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Enjeux, 1998, pp.125-139.

F. VARONE et D. GIAUQUE, *Pilotage des politiques publiques et rémunération à la performance. Analyse comparée des contrats de prestations en Suisse*, Conférence Annuelle du Groupe Européen d'Administration Publique, 1-4 septembre 1999, Cap Sounion.

COLLÈGE DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX, *Le guide des ministères : les ministères fédéraux*, Bruxelles : SFI, 1999.

COLLÈGE DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX, *Le guide des ministères : les institutions publiques fédérales*, Bruxelles : SFI, 1999.

J-J. LEGRAND, P. STAES, *La Charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Labor, 1998.

C-A MORAND, *Régulation juridique, nouvelle gestion publique et pluralisme des normes*, Conférence Annuelle du Groupe Européen d'Administration Publique, 1-4 septembre 1999, Cap Sounion.

Services Fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, *Mesure de la performance dans le secteur public*, Bruxelles, SSTC, 1998.

OCDE, *La mesure des performances dans l'administration*, Paris, Puma, 1994.

APPROCHE COMPARATIVE DES POLITIQUES D'ÉVALUATION

*Steve Jacob**

L'évaluation des politiques publiques est depuis quelques années une préoccupation centrale des gouvernements de nombreux pays industrialisés. Cela tient évidemment au fait que ces pays connaissent actuellement, à des échelles différentes, une crise de légitimité de leur action et institutions publiques. De plus, depuis plusieurs années, les gouvernements tendent à la rationalisation de leur action afin de juguler l'interventionnisme croissant des décennies précédentes. Ainsi, l'évaluation permet de porter un regard plus objectif sur les politiques publiques, ensemble complexe en constante mutation. A priori, l'évaluation peut faciliter le choix entre différents modes d'action. A posteriori, l'évaluation démontre l'efficacité ou non d'une politique et peut donc servir de justification à la poursuite, à l'arrêt ou à la réorientation de l'action publique.

Cependant, « le développement de l'évaluation est tributaire du type d'Etat dans lequel il se produit et de la nature des élites susceptibles de la porter, comme des éléments plus culturels à travers lesquels la chose publique trouve sa définition et sa justification »¹. Nous voudrions, à travers une analyse comparative, mettre en lumière les différentes approches du même phénomène en tenant compte de la culture et de la mentalité administrative inhérente à chaque pays. Nous commencerons par la France, analyserons l'Angleterre, l'Italie, les Pays-Bas et conclurons par le système suisse. Cette étude ne se prétend pas exhaustive mais tend à contribuer à la connaissance de quelques systèmes existants au niveau européen. Nous avons privilégié une approche visant à mettre en évidence les motivations des différents gouvernements à instaurer des principes d'évaluation des politiques publiques ainsi que les choix opérés quant à la sélection des instances, de la publicité et des suites à donner aux évaluations.

* Steve Jacob est chercheur Mini-Arc à l'U.L.B.

¹ P. DURAN, « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, Paris, PUF, n° 67, 1993, p. 137.

1. FRANCE.

1.1. Du débat à la législation.

Au début des années septante, le mouvement de la Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) instille une réflexion sur l'évaluation a priori. Il s'agissait en fait d'une sorte de programme de planification calqué sur le Planning-Programing-Budgeting-System (P.P.B.S.)² américain. Très rapidement, la R.C.B. fut confrontée à ses propres limites, à savoir un dogmatisme ne pouvant s'accommoder des contraintes et de la spécificité de l'action gouvernementale.

C'est la décennie suivante qui verra la théorisation du concept d'évaluation. En décembre 1983, un colloque, organisé conjointement par le Ministère de l'économie, des finances et du budget et l'École des Hautes Études Commerciales, se penche sur le sujet. Pour la première fois en France, des hauts fonctionnaires, des chercheurs et des membres de services de contrôle abordent cette problématique en tant que thème unique et central. Les conclusions de ce colloque élèvent l'évaluation au rang de « nécessité pour que les dispositifs publics en place puissent évoluer et suivre les modifications de leur environnement, nécessité pour bousculer des inadaptations qui survivent indéfiniment, nécessité pour la clarté du débat »³. A partir de ce moment, l'évaluation fera l'objet de réflexions au sein du Club Cambon et de l'association « Service Public » dont Patrick Viveret était le président⁴.

En 1988, Michel Rocard, Premier Ministre, entame un grand chantier, « une action plus vaste et plus profonde, moins contingente et plus volontaire, qui repose sous le signe du renouveau du service public »⁵ afin « de passer d'un Etat producteur à un Etat régulateur, de l'Etat tutélaire à

² Ce système « vise à créer un véritable système d'information continu, organisé en vue de la préparation des décisions, de leur exécution et de leur contrôle ». P. QUERTAINMONT, *Problèmes actuels de l'administration publique. Notes de cours*, Bruxelles, PUB, 1997-1998, p. 103.

³ R. POINSARD, *L'évaluation des politiques publiques en France*, Bruxelles, I.I.S.A., 1987.

⁴ <http://www.geocities.com/Athens/Agora/1476/histoireF.html> [consulté le 27/07/1999].

⁵ M. ROCARD, *Réponse à la motion de censure devant l'Assemblée Nationale, plan pour le renouveau du service public*, 9 décembre 1988.

un Etat vigie, de l'Etat puissant à l'Etat acteur »⁶. Le Premier ministre entend lier la modernisation, le renouveau du service public avec l'évaluation car elle constitue « la contrepartie indispensable de l'autonomie »⁷. A cette fin, il commande à Patrick Viveret un rapport sur *L'évaluation des politiques publiques et des actions publiques*. Le gouvernement estime que l'évaluation des politiques publiques constitue « un moyen privilégié pour intégrer la dimension du moyen terme tant dans l'action de l'Etat que dans le débat de l'intervention des acteurs de la société politique et de la société civile »⁸. La mise en avant de l'évaluation témoigne d'une double exigence. D'une part, d'un point de vue pratique, l'évaluation permet un suivi matériel des politiques et une maîtrise de leurs effets. D'autre part, d'un point de vue symbolique, l'évaluation permet de donner au citoyen l'image d'une administration dont l'action est guidée par la rationalité et d'accroître la motivation et la mobilisation des fonctionnaires en leur permettant de mieux apprécier les résultats de leur travail. Le « rapport Viveret » servira de base à la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. A la différence du rapport rédigé par Deleau en 1986, Viveret privilégie l'approche du contrôle démocratique, et non plus une approche gestionnaire axée sur l'optimisation et l'efficacité des services publics.

La circulaire du 23 février 1989 fixe le cadre général qu'il faudra ensuite mettre en œuvre au travers de différents textes (charte, décret, circulaire). La réforme de Michel Rocard s'articule autour de quatre points. Primo, elle entend créer une politique de relation de travail rénové afin d'aboutir à une gestion plus dynamique des personnels et un développement du dialogue social dans l'administration. Secundo, elle souhaite une politique de développement des responsabilités avec la création de centres de responsabilité expérimentaux. Tertio, la circulaire consacre le devoir d'évaluation des politiques publiques et enfin, le dernier axe concerne la politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

⁶ M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, p. 247.

⁷ M. ROCARD, *op. cit.*, p. 251.

⁸ M. ROCARD, *Lettre de mission à P. Viveret*, 22 juillet 1988 dans F. GALLEMAND, « La politique rocardienne de modernisation administrative », J. CHEVALLIER (e.a.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, CURAP, 1996, p. 236.

Comme nous venons de le voir, cette circulaire prévoit un devoir d'évaluation des politiques publiques car « il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence. Or, l'évaluation des politiques publiques n'a pas véritablement trouvé sa place en France, malgré les réflexions déjà menées et en dépit de l'existence de nombreux mécanismes de contrôles »⁹.

L'année suivante, le décret du 22 janvier 1990 considère que l'évaluation « consiste à mesurer les effets qu'elles [les politiques publiques] engendrent et à chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisent les effets qu'on en attend »¹⁰. A cette fin, il institue un dispositif d'évaluation interministériel rattaché au Commissariat du plan, avec notamment la mise sur pied du Conseil Scientifique de l'Évaluation et du Fonds national de développement de l'évaluation. L'objectif premier de ce dispositif est de « promouvoir l'évaluation comme une tâche centrale et permanente de l'action administrative et gouvernementale »¹¹.

1.2. L'institutionnalisation de l'évaluation.

1.2.1. Le Comité National d'Évaluation.

La loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur crée le Comité National d'Évaluation (C.N.E.) des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel afin qu'il « constitue l'un des pôles de la modernisation et de la démocratisation des politiques publiques »¹².

L'article 65 de cette loi prévoit que :

« Le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel procède à l'évaluation des réalisations

⁹ « Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public », *Journal officiel*, 24 février 1989.

¹⁰ « Rapport au Président de la République du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques », *Journal officiel*, 24 janvier 1990.

¹¹ P. AMBROIS, « Evaluation in France », *Newsletter from The European Evaluation Society (EES)*, n° 1, avril 1998 dans

http://www.europeanevaluation.org/newslett/n°1_98.htm [consulté le 11/08/1999]

¹² http://www-cne.msfer.fr/Fr_PRESENTation.html [consulté le 27/07/1999].

dans l'accomplissement des missions définies à l'article 4. En liaison avec les organismes chargés d'élaborer et d'appliquer la politique de formation et de recherche, il évalue les établissements et apprécie les résultats des contrats passés par eux. Il dispose d'un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place. Il recommande les mesures propres à améliorer le fonctionnement des établissements ainsi que l'efficacité de l'enseignement et de la recherche, notamment au regard de la carte des formations supérieures et des conditions d'accès et d'orientation des étudiants. Il établit et publie périodiquement un rapport sur son activité et sur l'état de l'enseignement supérieur et de la recherche. Celui-ci est transmis au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche »¹³.

Par la suite, les décrets des 21 février 1985, 7 décembre 1988 et 23 septembre 1992 précisent les missions et le fonctionnement de l'institution. Le C.N.E. rend compte directement au Président de la République et publie un rapport annuel détaillé.

Le C.N.E. n'a pas de pouvoir réglementaire ou de gestion, « c'est aux responsables de l'Administration centrale et des établissements qu'il appartient de mettre en œuvre les recommandations qu'il formule »¹⁴.

Cette institution n'est pas la seule à avoir vu le jour ces vingt dernières années, témoins de la multiplication des instances spécialisées dans des évaluations « sectorielles ». Citons le Comité national de l'évaluation médicale, le Comité national d'évaluation de la Recherche, la Commission nationale d'évaluation du R.M.I., le Comité national d'évaluation de la politique de la ville qui comme le C.N.E. constituent des organismes de contrôle indépendants effectuant des études semblables à des « audits de

¹³ « Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 », *Journal officiel*, 27 janvier 1984.

¹⁴ http://www-cne.mesr.fr/Fr_PRES_missi.html [consulté le 11/10/1999].

gestions car elles s'attachent peu à l'examen des effets socio-économiques produits par leurs actions et au bien-fondé de celles-ci »¹⁵.

1.2.2. Du Conseil scientifique de l'évaluation au Conseil national de l'évaluation.

Le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques a créé le Conseil scientifique de l'évaluation (C.S.E.) et institué un dispositif interministériel d'évaluation. Le C.S.E. se compose de onze membres désignés par le Président de la République en fonction de leur compétence. L'indépendance des évaluateurs est garantie par le recours au système du mandat (six ans) non renouvelable.

Les articles 8 et 9 du décret du 22 janvier 1990 définissent les missions du C.S.E., qui est le garant de la scientificité et de l'objectivité méthodologique des évaluations :

Art. 8. – « Le Conseil scientifique de l'évaluation est chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et définir une déontologie en la matière. Il veille à la qualité et à l'objectivité des travaux bénéficiant du Fonds national de développement de l'évaluation. A cet effet, le Conseil scientifique est obligatoirement consulté sur toutes études susceptibles de bénéficier du financement du Fonds national de développement de l'évaluation. Il formule deux avis :

- le premier porte sur les méthodes et conditions de réalisation des projets d'évaluation prévus aux articles 1 et 6 du présent décret ;
- le second porte sur la qualité des travaux effectués et est rendu public en même temps que les évaluations elles-mêmes.

Art. 9.- Le Conseil scientifique de l'évaluation rassemble et diffuse l'information existant sur les

¹⁵ B. IFRAH, « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1994, p. 20.

méthodes et techniques d'évaluation, sur les organismes et personnes ayant une pratique en la matière ainsi que sur les travaux d'évaluation eux-mêmes.

A cet effet, il publie chaque année un rapport sur l'évolution des pratiques d'évaluation.

Il peut en outre contribuer à la formation de spécialistes et au développement de la recherche dans le domaine de l'évaluation »¹⁶.

Sur base de l'article 8, le C.S.E. a procédé à des évaluations interministérielles portant, entre autres, sur la maîtrise de l'énergie, sur la prévention des risques naturels majeurs, sur la politique de la montagne, sur l'insertion par l'économie et sur la loi Evin (lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme)¹⁷. Pour ce faire, un Comité interministériel de l'évaluation (CIME), présidé par le Premier ministre, se charge de coordonner les initiatives et de désigner les projets qui seront financés par le Fonds national de développement de l'évaluation¹⁸. L'ensemble de ce dispositif est supervisé par le Commissariat général du plan, qui assure le secrétariat du CIME et qui prépare les délibérations, veille à la mise en œuvre des décisions et favorise le développement de l'évaluation au sein de l'administration.

Comme le montre l'article 9, les missions du C.S.E. ne se limitent pas uniquement à l'évaluation de politiques publiques, mais ambitionnent également la pérennisation et la diffusion des pratiques évaluatives aboutissant, si nécessaire, à la formation d'experts.

Cependant, « à la connaissance du Conseil aucune évaluation terminée n'a donné lieu à un examen gouvernemental ; ni le Conseil, ni son président, n'ont jamais été invités à tenir une réunion de travail avec une autorité

¹⁶ « Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évolution des politiques publiques », *Journal officiel*, 24 janvier 1990.

¹⁷ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION, *L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 1998, pp. 18-19.

¹⁸ Le Conseil économique et social dispose de 20% de ce Fonds pour faire réaliser des évaluations qui lui sont soumises

ministérielle, ni même un expert chargé du dossier, que ce soit pour discuter des commentaires critiques qu'avaient pu susciter ses avis et ses travaux ou pour invoquer le rôle de l'évaluation dans la réforme de l'action publique »¹⁹.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 9, le C.S.E. favorise le développement de l'évaluation à travers l'administration centrale, les collectivités locales, les établissements publics et l'enseignement universitaire par l'intermédiaire, notamment, d'un Club de l'évaluation chargé de favoriser les échanges d'informations et d'expériences entre tous les acteurs concernés. Le secrétariat de ce club est assuré par le Ministère de la fonction publique.

Quelques années après sa création, la majorité des acteurs considérait que le C.S.E. n'avait pu remplir pleinement la mission qui lui était assignée. Dans sa circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, Alain Juppé prévoit une réforme du Commissariat général au Plan « visant à construire un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques publiques et de la dépense publique »²⁰.

Le décret du 18 novembre 1998, abrogeant le décret du 22 janvier 1990, relatif à l'évaluation des politiques publiques redéfinit le concept en son article premier :

L'évaluation d'une politique publique, au sens du présent décret, a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre²¹.

¹⁹ L. LECA, « L'évaluation : un premier bilan partiel », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1995, p. 21.

²⁰ « Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics », *Journal officiel*, 28 juillet 1995.

²¹ « Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques », *Journal officiel*, 20 novembre 1998.

Le décret précise ensuite que les acteurs chargés de cette mission sont le Conseil national de l'évaluation²², dépendant budgétairement²³, des services du Premier ministre, et le Commissariat général du Plan qui assure le secrétariat du Conseil. Ceux-ci doivent annuellement élaborer un plan d'action reprenant les projets d'évaluation, leur contenu ainsi que les motivations justifiant ce choix. Le projet doit comprendre la « composition de l'instance d'évaluation chargée de le conduire, les modalités de sa mise en œuvre, les critères en vertu desquels seront choisis les opérateurs publics ou privés chargés de procéder à l'évaluation, le délai de sa réalisation, son coût et les modalités de son financement ». Une fois le rapport établi, celui-ci est adressé au Conseil national qui, dans un avis, juge de sa qualité. Ensuite, ce document est transmis aux administrations ou établissements concernés, qui disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître les suites qu'ils envisagent donner à ce travail. Au terme de cette procédure, le rapport ainsi que les annexes (avis du Conseil national, projet envisagé) sont rendus publics.

1.2.3. L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Comme nous venons de le voir, le pouvoir exécutif dispose d'instruments d'évaluation. Le pouvoir législatif n'est toutefois pas en reste. La proposition de loi adoptée en juillet 1995, relative à la création d'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, lui assignait une double mission d'évaluation. Primo, il informe rétrospectivement le Parlement sur l'adéquation entre les moyens juridiques, administratifs ou financiers consacrés à une politique publique et les résultats observés. Secundo, de manière prospective, l'Office fournit au Parlement des informations sur les moyens juridiques, administratifs ou financiers qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs désignés par une politique publique. Ces volontés ont été reprises dans la loi du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Cet Office est

²² Celui-ci est composé, outre des personnes choisies en fonction de leurs compétences et des experts extérieurs, d'un maire, d'un conseiller général, d'un conseiller régional, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un membre de la Cour des comptes, de trois membres du Conseil économique et social, tous désignés par leur pairs.

²³ L'article 9 stipule qu'il « est créé auprès du Premier ministre un Fonds national de développement de l'évaluation ».

composé de deux délégations, l'une provenant de l'Assemblée nationale, la seconde issue du Sénat²⁴. Il semble toutefois, aux dernières nouvelles, que cette institution n'atteigne pas les objectifs visés.

1.3. Le pionnier dépassé.

La situation française se caractérise par un foisonnement d'expériences, d'initiatives et d'organismes institués de manière décrétole. En terme de mentalités, l'évaluation n'est pas encore entrée dans les mœurs, bien que les choses évoluent. Ainsi, la loi du 1er janvier 1988 établissant un Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I.) a été suivie par la création d'une Commission nationale d'évaluation du R.M.I. Cependant, si dans ce cas l'évaluation fait partie intégrante de la loi, il est encore de nombreux textes où il n'en est pas de même.

S'il existe une spécificité française de l'évaluation, elle est double. Premièrement, il apparaît que l'évaluation est réservée aux « grandes » politiques, ce qui ne favorise pas l'intériorisation, la standardisation et la diffusion de cette pratique à l'intérieur des services. Deuxièmement, la tradition jacobine induit une perversion dans la politique de l'évaluation. En effet, dans un système centralisé, l'exemple vient du sommet. Or, si ce dernier manifeste un désintérêt pour l'évaluation des politiques publiques, celle-ci est alors perçue comme un instrument obsolète qui est donc peu à peu oublié²⁵. Il semble donc que l'avertissement contenu dans le premier rapport du C.S.E. n'ait pas été retenu : « l'évaluation des politiques publiques ne pourra être réellement utile que si elle s'insère dans les mécanismes décisionnels et pénètre en profondeur la culture administrative »²⁶. Ainsi, en France l'évaluation s'est institutionnalisée de manière hiérarchique et descendante alors qu'en Grande-Bretagne, le mouvement résulte, comme nous allons le voir, d'un ensemble de réseaux sectoriels.

²⁴ *Journal officiel*, 15 juin 1996.

²⁵ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *op. cit.*, pp. 13-14.

²⁶ B. PERRET, « Evaluation des politiques publiques : l'état des lieux. A propos du premier rapport annuel du Conseil scientifique de l'évaluation », *La revue administrative*, Paris, janvier-février 1992, n° 265, p. 72.

La situation française peut se résumer à trois tentations allégoriques. La première est celle de M. Jourdain qui pense faire de l'évaluation sans le savoir et donc qui se montre réticent à importer de nouveaux modèles. La deuxième est celle de Tartuffe qui par prudence ou par précaution n'ose appeler un chat un chat, lui préférant le vocabulaire plus feutré et édulcoré de certaines institutions. Enfin, avec la tentation louisquatorzième, on a tendance à considérer que « le roi ne peut mal faire »²⁷. En effet, l'évaluation, avec comme finalité la remise en cause et la correction des problèmes apparus, s'accorde mal avec la conception régaliennne de l'administration française. Ainsi, force est de constater que les résultats du dispositif français ne sont pas à la hauteur des ambitions qui ont justifié son développement. Toutefois, cet échec ne doit pas occulter le fait que l'évaluation a permis de redonner du sens à l'activité de certains fonctionnaires.

Ainsi, longtemps considérée comme le modèle à suivre, « la France ne figure plus, à la fin des années 1990, dans le peloton de tête des pays consommateurs d'évaluation »²⁸. Il semble que le courant des années 1980 se soit ralenti et que dorénavant, l'innovation en matière d'évaluation provienne de l'Angleterre, de l'Italie, ou à un niveau supranational de l'Union européenne.

2. GRANDE-BRETAGNE.

2.1. Historique.

A partir des années soixante, le gouvernement britannique adopta des techniques d'analyse rationnelles afin de mener sa politique. Cette décennie et le début de la suivante peuvent être décrites comme l'âge d'or du P.P.B.S. en Angleterre. Celui-ci présentait de nombreux avantages, comme celui de définir rationnellement des priorités en tenant compte des coûts, tout en permettant un contrôle aisé des politiques entreprises. Cette volonté transparait dans la note *The Re-organisation of Central Government* du Premier ministre Edward Heath. Ce document voulait renforcer

²⁷ Y. MENY, « L'évaluation : l'intérêt d'un art difficile », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1995, pp. 193-194.

²⁸ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION, *op. cit.*, p. 13.

l'évaluation de l'action gouvernementale. Pour ce faire, furent créés le *Central Policy Review Staff* (C.P.R.S.) au niveau gouvernemental et le *Program analysis and Review*, qui, sur base de critères objectifs, évalue les politiques des principaux départements.

La fin des années septante vit la disgrâce du dispositif d'évaluation mis en place quelques années plus tôt et l'arrivée d'un nouveau Premier ministre, Margaret Thatcher. Cette dernière entendait créer un nouveau climat dont le leitmotiv était le management et la réduction des dépenses publiques. Cette volonté gouvernementale modifie radicalement la finalité de l'évaluation ; en privilégiant l'efficience à l'efficacité, elle doit permettre de distinguer les politiques devant être menées par l'Etat de celles qu'il est possible d'abandonner au marché en considérant que ce dernier fournira de meilleures prestations. Cette conception peut se résumer dans l'expression « *Value for Money* » qui restreint le champ de l'évaluation en se limitant à vérifier si les résultats obtenus justifient la dépense publique.

Dès son accession au pouvoir, en 1979, Thatcher créa *The Efficiency Strategy Unit* dirigée successivement par Derek Rayner, et Robin Ibbs à partir de 1983. L'organisation de cette unité comportait deux volets. Tout d'abord, afin d'identifier et d'éliminer les « gaspillages », les administrations font l'objet d'examen minutieux (*scrutinies*). Ensuite, une fois le diagnostic posé, le but est d'aboutir à une réforme permanente des services en modifiant la culture administrative, c'est-à-dire en responsabilisant les hauts fonctionnaires vis-à-vis des réformes à initier.

L'évaluation externe en vigueur jusque là fut remplacée par l'auto-évaluation ; le C.P.R.S. fut supprimé en 1983 et remplacé par une *Efficiency Strategy* ainsi que par un programme de *Financial Management Initiative*. Cette nouvelle politique était pensée par Derek Rayner, businessman, partisan de petites unités d'évaluation au service direct du Premier ministre. En 1987, la politique d'évaluation fut transférée au Trésor, qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour mener à bien cette mission. Ceci implique une dispersion et une fragmentation de l'évaluation, étant donné que les départements ont tendance à se débrouiller seuls et à se replier sur eux-mêmes. Par la suite, une réflexion fut instiguée afin de développer une méthodologie cohérente de l'évaluation des politiques. L'objectif principal étant de considérer l'évaluation comme une partie du

processus de décision politique. Toutefois, la politique de l'évaluation britannique va continuer à se disperser, certaines administrations recourant même à des « consultants fantômes » pour entreprendre les études²⁹.

A partir de 1988, le programme *Next Steps* va encore renforcer le recours au management public au sein de la fonction publique britannique et la délégation à des « agences » de la mise en œuvre des politiques publiques. Ces agences étudient la faisabilité du transfert d'activités du secteur public vers le secteur privé. Pour ce faire, elles recourent à des tests de commercialisation et à des analyses comparatives de normes, de résultats et de procédures afin de mesurer l'efficacité d'un organisme par rapport à d'autres³⁰. Le but de cette procédure est de créer dans le service public britannique un environnement concurrentiel, cette pression étant considérée comme un vecteur d'amélioration des services. Dans cette optique, le gouvernement « exige qu'on envisage la possibilité d'un transfert de certaines activités au secteur privé »³¹.

2.2. Les acteurs de l'évaluation.

2.2.1. Traits généraux.

A l'inverse de la France, l'évaluation britannique se caractérise par une grande vitalité. Il s'agit d'une pratique fort développée, utilisée à tous les niveaux de pouvoirs, qui bénéficie de moyens considérables et dont les résultats servent à la gestion et à la préparation des politiques publiques. De plus, le modèle britannique se distingue par une spécificité qui est le pluralisme des acteurs (certaines évaluations sont financées par des fondations privées) et des lieux d'expertise. Ceci s'explique par le fait que la Grande-Bretagne tente d'imiter le modèle américain dans lequel l'évaluation des politiques publiques est effectuée par une communauté d'évaluateurs. Cette communauté composée de chercheurs élabore une méthodologie précise recourant à des techniques sophistiquées et possède

²⁹ B. JENKIS, A. GRAY, « Policy evaluation in British government : from idealism to realism », *Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight nations*, Londres - New Brunswick, 1990, pp. 53-62.

³⁰ O.C.D.E., *Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public*, Paris, 1997, pp. 11-12.

³¹ O.C.D.E., *op. cit.*, p. 13.

ses propres associations et relais de diffusion de ses travaux dans ses propres revues scientifiques³².

L'évaluation se déroule à différents niveaux dont :

- le *National Audit Office* (équivalent de la Cour des comptes), qui est un organe indépendant travaillant avec la commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes.
- l'*Audit Commission* (organisme totalement indépendant, qui évalue l'efficacité des services gérés par les collectivités locales)
- le Trésor, qui diffuse des normes pour le développement de l'évaluation
- les organismes d'inspection
- les services d'études et de recherches dépendant de l'administration
- certaines collectivités locales.

Nous constatons donc qu'il n'existe pas en Grande-Bretagne un organisme central supervisant le processus d'évaluation. Nous ne pouvons toutefois pas affirmer que l'évaluation ne soit pas institutionnalisée. Depuis la suppression, par le Premier ministre Thatcher en 1983, du *Central Policy Review Staff*, les résidents du 10 Downing Street disposent d'une équipe d'analyse des politiques. Dans ce cas, l'évaluation est fortement politisée, sans être destinée à un contrôle public. De plus, le *National Audit Office* (pour l'administration centrale), l'*Audit Commission*³³ (pour les administrations locales) et le *National Health Service* réalisent des audits de performance dont, annuellement, une cinquantaine d'analyses d'efficacité pour le compte du Parlement. Les autorités locales ne sont pas en reste et possèdent leurs propres unités d'analyse et d'évaluation des politiques publiques. De plus, sous l'impulsion du Ministère des finances, les départements ministériels évaluent leurs programmes.

Ajoutons également que les résultats de ces évaluations, qui abordent la question de l'efficacité des politiques et programmes publics, servent à

³² J. LOUGHLIN, « L'évaluation des politiques publiques dans la tradition anglo-saxonne », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1995, p. 57.

³³ Le travail est effectué sur base de plus de 200 indicateurs de qualité comme le pourcentage des impôts locaux perçus par rapport au montant exigible, le temps moyens pour la relocation de logements sociaux, etc.

préparer les décisions budgétaires³⁴. Nous constatons donc que l'évaluation britannique s'inscrit dans un cadre managérial très marqué. Cette tendance est renforcée par le fait qu'il arrive que certaines fondations privées financent certaines évaluations afin de rencontrer le souhait de la population de disposer d'une administration performante en « amélioration continue »³⁵.

2.2.2. Le National Audit Office.

Le *National Audit Office* (N.A.O.) a été créé en 1983 par le *National Audit Act*. Sa mission est de renforcer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. Jusque-là, ce contrôle était exercé par l'*Exchequer and Audit Department*. Le contrôle du N.A.O. porte sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des départements ministériels et des organismes publics à travers les audits de performance, les examens spéciaux (courte étude analysant un dysfonctionnement particulier) et les évaluations de programmes. Toutefois, le travail des commissions est ralenti par les faibles possibilités d'investigation, les conflits de compétences et le peu d'intérêt que porte le gouvernement aux rapports émis par le N.A.O.³⁶.

2.2.3. Le programme *Next Steps*.

Ce programme fut, comme nous l'avons déjà mentionné, institué en 1988. En 1997, 375.000 fonctionnaires, soit 71% de la fonction publique, travaillaient dans les 125 agences soumises au programme *Next Steps*³⁷ ou dans un organisme en phase avec le programme.

D'un point de vue méthodologique, l'analyse comparative de l'efficacité de ces agences pose un problème majeur. En effet chaque agence est unique dans son domaine d'activité. L'appel d'offre lancé aux consultants afin

³⁴ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *op. cit.*, pp. 23-25.

³⁵ C. POLLITT, « Institutions et usages de l'évaluation au Royaume-Uni : une vue d'ensemble », *L'évaluation en développement 1997*, pp. 29-32.

³⁶ B. JENKIS, A. GRAY, *op. cit.*, pp. 63-64.

³⁷ Il s'agit d'agences assurant des « fonctions d'exécution de l'administration centrale, du paiement des prestations sociales à la fourniture de services de médecine légale à la police, de la conservation des archives à la préservation des espèces de poissons », O.C.D.E., *op. cit.*, p. 13.

d'entamer un exercice pilote devait, en tenant compte des activités spécifiques de chaque agence, tenter d'en mesurer l'activité globale. La méthodologie retenue fut la proposition de la *British Quality Foundation*³⁸ et de son produit *ASSESS RapidScore* qui permet une approche simple et rapide de l'évaluation. Il s'agissait d'une auto-évaluation sous contrôle de consultants extérieurs. Le questionnaire de nonante et une questions permettait de se forger une opinion sur les moyens déployés et sur les résultats obtenus. Dans l'ensemble, ceux-ci sont positifs bien que l'auto-évaluation fasse planer un doute sur l'objectivité des conclusions. Cette analyse comparative ne vise pas uniquement à l'amélioration des performances mais tend également à favoriser l'évaluation des politiques, à faire la distinction entre la définition et l'application³⁹.

3. ITALIE.

3.1. Les sources de l'expérience italienne.

L'évaluation des politiques publiques en Italie s'est développée, comme dans de nombreux pays, afin de vérifier si un programme avait atteint ses objectifs. Cependant, si ce système s'est considérablement développé aux États-Unis, il n'en est pas de même en Italie où, dans les années septante, le respect de la norme primait sur le résultat à atteindre. De plus, la résistance au changement de l'administration et le manque d'outils méthodologiques freinaient l'essor de ce concept. Le gouvernement italien ne se souciait guère de l'efficacité d'un programme mais tenait compte de sa capacité mobilisatrice. Ainsi, « personne ne se soucie de démontrer l'efficacité d'un programme, et même son échec manifeste peut être toléré s'il l'on pense qu'il existe un consensus latent en sa faveur »⁴⁰. Le déclic a été provoqué, au début des années 80, par un débat sur les aides à la prise de décision ainsi que, une décennie plus tard, par la politique européenne.

³⁸ Cette fondation fut créée en 1992 afin de développer les principes de la « qualité totale ». Pour ce faire, la B.Q.F. attribue des *Quality Awards* récompensant les entreprises britanniques.

³⁹ O.C.D.E., *op. cit.*, pp. 13-17.

⁴⁰ N. STAME, « L'évaluation en Italie », dans *L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 1998, p. 51.

L'époque étant marquée par les politiques de coûts-bénéfices, l'Italie avec son *Groupe d'évaluation du Fonds pour l'investissement et l'emploi du Ministère de l'économie* ne déroge pas à la règle. Cependant, l'évaluation était essentiellement technique.

Par la suite, l'évaluation eut pour but de mesurer l'impact environnemental des principaux travaux publics (centrales électriques, barrages et ports). Dans ce cas, la loi prévoyait que ce travail soit effectué par un groupe d'évaluation composé de fonctionnaires du Ministère des travaux publics. A l'inverse de la France, l'Italie n'a pas mené de réflexion sur la nature, la méthodologie et la finalité de l'évaluation. Enfin, tout comme en Grande-Bretagne, le processus évaluatif est fragmenté, ce qui ne permet pas l'émergence d'une politique commune.

En ce qui concerne les fonds structurels de développement, l'Union européenne conditionne ses aides à une évaluation des programmes qu'elle finance. Ceci constitue un changement radical par rapport aux aides gouvernementales qui étaient attribuées en fonction d'une redistribution politique faisant fi du bon usage des ressources. Dans ce cas, l'obligation d'évaluation engendre un recours à l'expertise extérieure. Ceci a donné naissance à un marché de l'évaluation qui ne laisse pas indifférent les cabinets de consultants. Ces études étant coûteuses, on considère qu'elles constituent un pourcentage du programme et les commanditaires tentent, dans la mesure du possible, de recourir à une équipe qui formulera les conclusions positives attendues.

De plus, la situation des finances publiques italiennes imposait une meilleure gestion des ressources afin de limiter les déficits publics. Pour ce faire, les *Carte dei Servizi* (chartes des citoyens) ambitionnent la transparence et la responsabilisation des gestionnaires publics en recourant à l'évaluation. Celle-ci doit permettre de comparer les performances des services, d'identifier les raisons de succès ou d'échec et, in fine, d'aboutir à un meilleur usage des deniers publics.

3.2. Un système en mutation.

L'évaluation en Italie a connu depuis quelques années un développement considérable. Il existe actuellement de nombreuses institutions qui

conduisent des évaluations « mais il faut souligner que le problème est, en tout cas, de comprendre quel type d'évaluation est faite, parce que l'évaluation se limite souvent à remplir un questionnaire que l'on envoie au gestionnaire ou au client, à moins qu'elle ne soit simplement confondue avec n'importe quelle sorte d'expérience organisationnelle »⁴¹. Ainsi, chaque département a développé sa propre approche de l'évaluation, citons le *Verifica e Revisione della Qualità* dans le domaine de la santé.

A l'inverse d'autres pays, comme la France ou la Belgique, le Parlement italien ne possède pas de structure d'évaluation et ne recourt pas à la Cour des comptes. Par contre, ce qui est développé en Italie, ce sont les « rapports faits au Parlement » ou les commissions d'enquête composées d'universitaires analysant une situation dans le but d'en proposer une réforme législative. Au sein des administrations existent des commissions d'évaluation interne composées d'experts comme l'Unité d'évaluation budgétaire ou la Division de l'évaluation de l'impact environnemental du Ministère des travaux publics et de l'environnement. Les résultats de leurs travaux ne sont pas rendus publics. En ce qui concerne l'approche théorique du problème, l'Italie, à l'instar de nombreux pays, n'a fait que reproduire ou intégrer dans son système national les programmes étrangers et principalement américains, ce qui a abouti à une standardisation des procédures.

Depuis peu, l'Italie s'est dotée d'une *Associazione Italiana di Valutazione* dont l'ambition est de développer et de diffuser une culture de l'évaluation tenant compte de la spécificité italienne en s'inspirant des modèles américain, canadien, britannique et scandinave. Lors de sa création, ses fondateurs ne souhaitent pas mettre sur pied une organisation professionnelle mais promouvoir le développement d'un mouvement intellectuel en encourageant les contacts entre les différents acteurs (décideurs, experts, universitaires, etc.). Les priorités de cette association sont de :

« Compenser le déficit d'évaluation tel que nous l'entendons ici, dans le but de conforter une compétence de la société en matière d'évaluation ;

⁴¹ N. STAME, *op. cit.*, p. 60.

créer des instances de discussions permanentes avec les institutions.

Être actifs pour former les gens à la recherche évaluative à deux niveaux : acquisition d'un savoir général (masters, doctorats) et acquisition de nouvelles compétences pour les administrateurs, les formateurs, etc. Nous espérons être capables de collaborer avec les administrations publiques pour les convaincre du besoin de formation, dans le but de travailler ensemble à des solutions qui améliorent les compétences managériales de la société.

Organiser la discussion sur des questions controversées telles que : la certification des services et la certification de l'évaluation ; la comparaison des critères d'évaluation européens et des pratiques nationales et régionales ; l'organisation de séminaires pour transmettre les connaissances et le savoir-faire.

Et enfin, mais ce n'est pas le moins important, nous devons commencer à prendre en considération la question suivante : qui va évaluer l'évaluation ? »⁴².

4. PAYS-BAS.

4.1. Le cadre institutionnel.

Dès 1971, les Pays-Bas institutionnalisèrent l'évaluation gouvernementale au sein de la Commission interministérielle pour le développement de l'analyse de politiques (*Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse*) du Ministère des finances. Toutefois, il existait des institutions qui, légalement ou traditionnellement, opéraient des contrôles plus ou moins semblables à l'évaluation. Citons le Parlement et principalement le contrôle budgétaire, l'*Algemene Rekenkamer*⁴³ (Chambre

⁴² N. STAME, *op. cit.*, p. 71.

⁴³ Instance d'audit des pouvoirs publics, elle est chargée d'opérer un contrôle de légitimité et d'efficacité. G. BOUCKAERT, W. ULENS, *Mesure de la performance dans le service*

des comptes) et le Ministère des finances. Puis, après la guerre, les Pays-Bas, comme la majorité des pays européens, furent touchés par la mode de la planification. Dès lors, le Bureau du plan va contribuer au développement d'instruments de contrôle des politiques publiques⁴⁴.

La création de cette Commission au début des années septante marque un tournant dans l'approche de cette problématique. Ses missions consistaient, tout d'abord, à développer une politique gouvernementale cohérente à partir des objectifs de chaque ministère en opérant un classement hiérarchique (« *goal tree* ») de ceux-ci. Ensuite, cette commission avait pour objectif de promouvoir l'analyse des politiques publiques en développant une méthodologie particulière.

A la fin de la décennie, la commission évalua ses travaux. Ceci entraîna la dissolution de ce système de planification, en 1983, en raison des problèmes rencontrés pour la clarification des objectifs et de leur évaluation. Elle fut remplacée par une Division d'analyse politique (*Afdeling Beleidsanalyse*) qui avait pour mission d'apporter une assistance méthodologique aux ministères. Le travail de cette division était facilité par un changement de mentalités. En raison de la récession économique, de nombreux parlementaires considéraient que l'évaluation fournirait des informations objectives permettant la limitation des dépenses publiques. Dans ce contexte, de nombreuses sociétés privées d'audit et d'évaluation, parfois liées au monde académique, virent le jour, attirées par de nouveaux contrats potentiels. Dans le même temps, des projets de recherches scientifiques furent développés, certains financés par les universités, d'autres directement par le gouvernement⁴⁵.

Le budget de 1981 pointa les faiblesses du système en vigueur et constata son échec. Estimant qu'il était nécessaire de changer catégoriquement d'orientation, une « procédure de reconsidération » fut instaurée. Celle-ci

public. Exemples étrangers pour les pouvoirs publics belges, Bruxelles, S.S.T.C., 1998, p. 14.

⁴⁴ M.-L. BEMELMANS-VIDEC, R. ELTE, E. KOOLTHAAS, « Policy evaluation in the Netherlands: institutional context and state affairs », *Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight nations*, New Brunswick-Londres, 1990, pp. 106-107.

⁴⁵ M.-L. BEMELANS-VIDEC, R. ELTE, E. KOOLTHAAS, *op. cit.*, pp. 110-112.

s'adressait à l'ensemble des départements auxquels le gouvernement demandait la rédaction de rapports préparatoires à la mise en place de politiques alternatives permettant des économies budgétaires. Ces travaux comprenaient une description de la politique ou du programme ainsi que de ses objectifs, effets et coûts. A partir du constat était mise en place une évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. Enfin, la dernière phase du projet consistait à imaginer trois ou quatre alternatives moins onéreuses (d'environ 20%) ou à encourager la privatisation ou la décentralisation de l'activité concernée. Ceci a abouti à la rédaction de centaines d'études de qualité inégale notamment d'un point de vue méthodologique⁴⁶.

4.2. L'originalité du modèle hollandais.

L'évaluation aux Pays-Bas se singularise par ses « méta-évaluations » c'est-à-dire une évaluation des travaux d'évaluations. Ainsi, en 1990, à la demande de la Chambre des comptes, 944 études portant sur les évaluations réalisées dans l'administration entre 1987 et 1990 furent analysées. Les conclusions mirent en évidence la qualité insuffisante de la moitié des évaluations et le faible écho dans les décisions budgétaires suivantes. Cette étude permit l'année suivante d'opérer une réforme de la procédure visant à « un renforcement de l'intégration de l'évaluation dans les procédures de décisions ministérielles, l'utilisation systématique des indicateurs, et l'affirmation de la responsabilité de chaque ministre en matière d'évaluation »⁴⁷. Concrètement, des unités de coordination de l'évaluation ont été créées dans les ministères, la Division d'analyse de politique fut renforcée et le Parlement est devenu le destinataire systématique de tous les rapports d'évaluation. L'ensemble de ce dispositif est supervisé par la Chambre des comptes.

⁴⁶ Une expérience analogue, dite de "réévaluations de programmes budgétaires, est menée en Belgique, à l'instigation du Ministre du Budget, depuis 1992, au départ de la structure par programmes du budget des dépenses. Les résultats en paraissent également assez décevants et n'ont guère eu qu'une incidence mineure sur la gestion des départements concernés. *156e Cahier d'observations de la Cour des comptes*, fascicule premier, 1999-2000, pp. 65 à 67. Voy. également la contribution d'A. Trosch.

⁴⁷ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION, *L'évaluation en développement 1994. Rapport annuel des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 1995, p. 59.

Parallèlement à cette évaluation gouvernementale, essentiellement budgétaire, s'est développé aux Pays-Bas, dans les régions de Twente et Groningen, un pôle universitaire analysant empiriquement les politiques publiques, tant lors du processus d'élaboration que de sa mise en œuvre. L'évaluation porte évidemment sur des critères d'efficacité et d'efficience mais intègre également des concepts tels que l'équité, la consistance⁴⁸ et la légitimité. Enfin, l'évaluation législative, financée et commanditée par le Parlement, est réalisée par des centres universitaires indépendants.

5. SUISSE.

5.1. L'hétérogénéité : une particularité à surmonter.

Le système suisse se distingue par ses particularismes. En effet, la Suisse se caractérise par des divisions linguistiques (français, allemand, italien, romanche) et religieuses (protestant et catholique), ainsi que par des originalités institutionnelles (fédéralisme, pouvoir locaux plus ou moins autonomes et subsidiarité, c'est-à-dire que le gouvernement ne peut intervenir dans certaines matières que si la société civile se montre incapable de remplir la mission) et politiques (démocratie directe, consensualisme et « formule magique »).

Dans un tel contexte, il est difficile de pouvoir analyser la manière dont est conduit un programme, quels en sont les destinataires et surtout de vérifier si les objectifs fixés sont atteints. Ainsi, bien que faiblement institutionnalisée, l'évaluation des politiques publiques a connu un développement important. Celui-ci résulte des encouragements des responsables administratifs et des chercheurs, des sollicitations de parlementaires ou de commissions représentatives des partis politiques, des groupes de pressions ou d'associations. Cette variété d'acteurs s'explique notamment par le caractère institutionnel et politique original de la Suisse.

⁴⁸ Ce critère est à rapprocher du terme anglais de *reliability* c'est-à-dire qu'il vérifie la cohérence entre les principes motivant une politique publique et la réalité de son application.

5.2. Les réflexions méthodologiques.

Au niveau méthodologique, la Suisse s'est fortement inspirée du modèle américain et plus particulièrement de l'expérimentalisme c'est-à-dire l'application d'un schéma positiviste considérant « les politiques publiques comme des hypothèses d'enchaînement causal entre une décision et un résultat, hypothèses qui demandent à être testées par une expérience comme n'importe quelle expérience scientifique »⁴⁹.

Le développement de l'évaluation des politiques publiques est étroitement lié aux réflexions du groupe de travail interministériel AGEVAL institué à l'automne 1987 par le Département fédéral de la justice et de la police afin d'encourager l'évaluation prospective et rétrospective des effets de la législation. Le mandat attribué à ce groupe de travail était « de proposer des mesures ciblées pour renforcer le contrôle des effets dans le domaine législatif et d'en examiner les possibilités de réalisation »⁵⁰. Les conclusions rendues par ce groupe de travail, à la fin de l'année 1991, insistaient sur la nécessité de créer une conférence fédérale et indépendante de l'évaluation en mettant l'accent sur un dispositif prospectif.

A la fin des années quatre-vingt, les milieux scientifiques, par le biais du Programme National de Recherche 27 sur les effets des mesures étatiques, prirent à leur compte l'évaluation de politiques publiques « afin d'en améliorer la méthodologie et d'approfondir les expériences pratiques de cette discipline »⁵¹. Doté d'un budget de cinq millions de francs suisses, ce programme aboutit à 12 évaluations, 3 projets sur la nécessité de formation interne afin de modifier la culture administrative existante et une « méta-évaluation ». L'ensemble permet de s'interroger sur la méthodologie à employer.

A la même époque, le Parlement disposait d'autres outils d'évaluation. Créé par la loi du 22 juin 1990, opérationnel depuis 1991, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (O.P.C.A.) « examine, sur

⁴⁹ B. PERRET, « Evaluation des politiques publiques : l'état des lieux », *La revue administrative*, Paris, janvier-février 1992, n° 265, p. 72.

⁵⁰ W. BUSSMAN, U. KLOTI, P. KNOEPFEL, *Politiques publiques. Evaluation*, Paris, Economica, 1998, p. 25.

⁵¹ W. BUSSMAN, U. KLOTI, P. KNOEPFEL, *op. cit.*, p. VII.

mandat particulier des commissions de gestion⁵², les tâches de l'administration, leur accomplissement et les effets découlant de l'activité des autorités et de l'administration. Ce contrôle s'exerce selon les critères de la légalité, de l'opportunité, du rendement et de l'efficacité »⁵³. C'est dans ce cadre que l'O.P.C.A. a adressé aux commissions de gestion des rapports relatifs à l'amélioration de l'efficacité de l'administration fédérale, à l'évaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux, etc.

De plus, elle souhaite réaliser des évaluations relatives aux interactions entre le Parlement et le Gouvernement, à la mise en œuvre des programmes administratifs, au rendement et à l'efficacité de l'organisation, ainsi que des moyens engagés et aux effets des activités étatiques sur la société⁵⁴. Composé de cinq personnes, l'O.P.C.A. dispose de différents modes de collaboration lui permettant de recourir à des experts externes.

Cependant, il apparaît que la complexité des programmes publics et les nouvelles demandes des gouvernants, conscients des limites du système actuel, induit que « l'avenir sera probablement marqué par une combinaison de méthodes et par leur utilisation éclectique. Du point de vue des disciplines, cela signifie la combinaison de méthodes issues du management privé et d'approches relevant des sciences sociales, et, du point de vue des thèmes abordés, la combinaison d'approches financières, organisationnelles et sociales (society-related effect aspects). Des exemples d'une telle combinaison sont fournis par les évaluations de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et des paysages (combinaison d'approche organisationnelle et d'approche du type analyse des politiques) »⁵⁵.

Plus récemment, l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant le service de contrôle administratif institue un contrôle a posteriori vérifiant, comme le prévoit l'article quatre,

⁵² Les commissions de gestion font partie des commissions de contrôle.

⁵³ *L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, Paris, 1995, p. 3.

⁵⁴ *L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, Paris, 1995, p. 23.

⁵⁵ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *op. cit.*, p. 60.

- a. si les objectifs et tâches de l'administration sont conformes aux objectifs supérieurs fixés dans la Constitution et la loi ;
- b. si la Confédération, les institutions publiques qui en dépendent et ses partenaires privés exécutent les mandats que leur confient la constitution, la législation et les dispositions qui en découlent ;
- c. les effets réels produits par l'activité administrative ;
- d. si ces effets correspondent aux objectifs et tâches fixés aux plans juridiques et politiques ;
- e. si l'engagement des moyens, l'organisation, les méthodes de travail et les procédures de décision s'avèrent rationnels et efficaces⁵⁶.

Nous voyons donc que l'ordonnance instaure un contrôle des objectifs et des tâches, de l'exécution, des effets, de l'efficacité et finalement du rendement. La coordination de l'ensemble des activités d'évaluation qui apparaissait comme primordiale est prévue par cette ordonnance qui prévoit, sur le plan méthodologique, une collaboration avec d'autres unités administratives chargées de contrôles administratifs dans les offices et départements.

CONCLUSION

Plus ou moins récemment, l'évaluation des politiques publiques est apparue dans l'ensemble des pays analysés comme une nécessité. Les raisons motivant son développement sont à peu près partout identiques, allant d'un souci de rationalisation budgétaire à un regain de légitimité des pouvoirs publics en passant par une volonté de moderniser les services publics afin de « concurrencer » le secteur privé.

Cependant, le terme « évaluation » recouvre des réalités souvent différentes tant d'un point de vue sémantique que méthodologique. Prise dans une optique de contrôle démocratique, il faut éviter que l'évaluation ne se

⁵⁶ *Recueil systématique de droit fédéral*, 172.210.11.

transforme en une procédure technocratique cautionnant certaines orientations politiques.

De plus, il ne sert pas à grand-chose de commander des évaluations coûteuses qui ne sortiront pas des tiroirs parce qu'elles remettent trop radicalement en cause une politique publique.

Quelle est l'utilité d'une évaluation si elle ne permet pas un ajustement des procédures tendant à atteindre un objectif ? En réalité, il existe plusieurs sortes de finalités, qui bien que différentes n'en sont pas pour autant concurrentes.

La première, l'évaluation endoformative, n'a pas pour vocation la production de connaissances mais tend à susciter une modification des comportements des acteurs concernés. Cette démarche participative vise à renforcer l'efficacité de la politique. La seconde, l'évaluation récapitulative, est un moyen pour les gouvernants de rendre compte de leurs actions et favorise la prise de décision rationnelle, étant donné qu'elle permet aux personnes extérieures à la politique menée d'en mesurer les effets indépendamment de ses protagonistes⁵⁷.

Ainsi, le développement de l'évaluation des politiques publiques ne peut se faire sans une volonté politique forte. Certains parlementaires préfèrent prendre une nouvelle loi plutôt qu'évaluer une loi existante. En effet, ils courent le risque de laisser transparaître des aspects négatifs⁵⁸. En témoigne l'évaluation britannique qui se caractérise aussi par son faible taux de pénétration des opinions tant politique que publique. Une fois rédigés, les rapports restent dans le vase clos de l'environnement gouvernemental, sans vocation à être diffusés parmi le public alors que la France pratique une plus grande publicité de ses évaluations.

Malgré des divergences entre la France et l'Angleterre, ces deux pays ont la méthodologie en commun. Tous deux considèrent que l'évaluation doit allier méthodes quantitatives et qualitatives. La différence réside dans le

⁵⁷ A. LEROY, « Les méthodes de l'évaluation », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1995, p. 34.

⁵⁸ M.-L. BEMELMANS, R. ELTE, E. KOOLTHAAS, *op. cit.*, p. 107.

fait que la Grande-Bretagne porte une plus grande attention à l'approche comparative et que l'évaluation tend à apporter la preuve de la compétitivité et de la rentabilité des services publics.

De plus, comme nous venons de le voir à travers différentes expériences nationales, l'évaluation des politiques publiques est largement répandue voire dispersée entre plusieurs services. Dans certains cas, les organismes chargés de l'évaluation sont des créations *sui generis* alors que dans d'autres, on ajoute cette compétence à des organes de contrôle existant de longue date. Or, l'évaluation va au-delà du simple contrôle et implique des jugements de « valeurs » sur l'efficacité, l'efficience ou la cohérence d'un système.

Vers une évaluation « sans frontière » ?

Depuis quelque temps, à différents échelons, de manière formelle ou non apparaissent des structures tendant à développer l'évaluation dans un cadre supranational. A la fin de 1994, la Société européenne d'évaluation a vu le jour à La Haye. A l'initiative de la Chambre des comptes néerlandaise, un congrès fondateur « marque une étape importante dans la structuration d'une communauté internationale d'experts et d'institutions concernées par l'évaluation. Bien que des représentants de pays non membres de l'Union européenne aient participé aux travaux, cette réunion s'est déroulée sous le signe de la construction communautaire »⁵⁹. Au cours de cette conférence furent abordées les questions de la structuration nationale des politiques d'évaluation dans les différents pays sans toutefois mettre l'accent sur les aspects méthodologiques. Depuis 1999, existe une Société française de l'évaluation. Une Société wallonne de l'évaluation est en cours de constitution. Dans le futur, il se pourrait que l'évaluation internationale évolue, sous l'impulsion de la Société d'évaluation du Canada, afin d'aboutir à la création d'un organisme d'évaluation au niveau international⁶⁰.

⁵⁹ CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *op. cit.*, p. 57.

⁶⁰ B. LONG, « L'internationalisation de l'évaluation », *Bulletin de la Société canadienne d'évaluation*, avril 1999 dans <http://w3.res.ulaval.ca/ul-sce/in0499htm> [consulté le 11/08/1999].

Le thème de l'évaluation des politiques publiques et sa forte popularité dans de nombreux pays n'est-il pas simplement une nouvelle forme d'un débat ancestral autour de la modernisation et de la réforme administrative ?

Après avoir longtemps débattu sur les prérogatives de puissance publique puis sur les concepts d'intérêt général et de service public, l'évaluation constitue-t-elle simplement une variante quantitative de ce débat ou bien est-elle à l'origine d'un renouveau de l'action publique ?

BIBLIOGRAPHIE.

M.-L. BEMELMANS-VIDEC, R. ELTE, E. KOOLTHAAS, « Policy evaluation in the Netherlands : institutional context and state affairs », *Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight nations*, New Brunswick-Londres, 1990.

G. BOUCKAERT, W. ULENS, *Mesure de la performance dans le service public. Exemples étrangers pour les pouvoirs publics belges*, Bruxelles, S.S.T.C., 1998.

W. BUSSMAN, U. KLOTI, P. KNOEPFEL, *Politiques publiques. Evaluation*, Paris, Economica, 1998.

J. CHEVALLIER (*et al*), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, CURAP, 1996.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION, *L'évaluation en développement 1994. Rapport annuel des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 1995.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION, *L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 1998.

P. DURAN, « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, Paris, PUF, n° 67, 1993.

B. IFRAH, « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1994.

B. JENKIS, A. GRAY, « Policy evaluation in British government : from idealism to realism », *Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight nations*, Londres - New Brunswick, 1990.

L. LECA, « L'évaluation : un premier bilan partiel », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1995.

A. LEROY, « Les méthodes de l'évaluation », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1995.

L'évaluation des politiques publiques par le Parlement, Paris, 1995.

B. LONG, « L'internationalisation de l'évaluation », *Bulletin de la Société canadienne d'évaluation*, avril 1999 dans <http://w3.res.ulaval.ca/ul-sce/in0499htm> [consulté le 11/08/1999].

J. LOUGHLIN, « L'évaluation des politiques publiques dans la tradition anglo-saxonne », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1995.

Y. MENY, « L'évaluation : l'intérêt d'un art difficile », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1995.

O.C.D.E., *Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public*, Paris, 1997.

B. PERRET, « Evaluation des politiques publiques : l'état des lieux. A propos du premier rapport annuel du Conseil scientifique de l'évaluation », *La revue administrative*, Paris, janvier-février 1992, n° 265.

R. POINSARD, *L'évaluation des politiques publiques en France*, Bruxelles, IISA, 1987.

P. QUERTAINMONT, *Problèmes actuels de l'administration publique. Notes de cours*, Bruxelles, PUB, 1997-1998.

M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987.

N. STAME, « L'évaluation en Italie », dans *L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La documentation française, 1998.

156e Cahier d'observations de la Cour des comptes, fascicule premier, 1999-2000.

http://www-cne.mser.fr/Fr_PRESENTation.html [consulté le 27/07/1999].

http://www.europeanevaluation.org/newslett/n°1_98.htm [consulté le 11/08/1999]

<http://www.geocities.com/Athens/Agora/1476/histoireF.html> [consulté le 27/07/1999].

PARTIE B :

**ANALYSE DE QUELQUES
POLITIQUES PUBLIQUES**

INTRODUCTION

*Jean-Louis Genard**

L'objectif de ce premier numéro de la revue « Pyramides » est avant tout d'aborder la question de l'évaluation des politiques publiques sous les angles politique et institutionnel. Comme l'ont montré les articles précédents, les pratiques d'évaluation en viennent aujourd'hui à se multiplier au sein et aux alentours des dispositifs étatiques. Une culture de l'évaluation est en train de voir le jour dans le monde politique et administratif ; une culture à laquelle répond bien entendu l'émergence de nombreux experts ou groupes d'expertise, qui cherchent à se positionner sur un « marché » à vrai dire peut-être « prometteur ». Dans ce paysage politique où les pratiques réflexives tendent à se multiplier et à se transformer, de nombreuses questions se posent. Deux d'entre elles me paraissent essentielles.

Tout d'abord, celle des lieux, des procédures et des finalités de ces pratiques qui, à dire vrai, peuvent aussi bien nous mener, comme l'ont montré les débats français autour de l'évaluation dont fait mention l'article de Steve Jacob, vers des formes politiques renforçant le risque d'un « gouvernement des experts », que vers une redynamisation des pratiques démocratiques et vers une rationalisation accrue des débats politiques, qui seraient désormais éclairés par des analyses sérieuses et indépendantes. En concevant l'évaluation des politiques publiques comme une occasion de nourrir le débat démocratique plutôt que comme un moyen de le court-circuiter au nom d'une objectivité scientifique toujours problématique, peut-être pourrait-on espérer reposer sur de nouveaux faits la difficile question des relations entre *le savant et le politique*.

La deuxième question qui me semble essentielle est celle précisément des conditions et des garanties que doivent offrir les pratiques évaluatives.

* Philosophe et docteur en sociologue, J.L. GENARD est titulaire du cours de sociologie de l'administration à l'ULB où il est également vice-président du CERAP. Il enseigne la sociologie aux Facultés universitaires Saint-Louis ainsi que l'esthétique philosophique et la sociologie urbaine à l'Institut supérieur d'architecture « La Cambre ».

Comme je le disais, il s'ouvre là un marché potentiellement rentable dans lequel se positionnent et se sont déjà positionnés de nombreux intervenants, en particulier de multiples bureaux de consultance et d'audit qui font tous profession de scientificité et promesse de rigueur et qui, le cas échéant, peuvent se prévaloir d'une expérience acquise dans le secteur privé ou encore dans celui des politiques européennes. Derrière cette situation, se pose en fait une question politique, sans doute lourde de conséquences quant à la détermination des objectifs et des finalités de l'évaluation, une question que masque bien souvent la seule référence à une problématique objectivité scientifique, garantie par des méthodes qui ne le seraient pas moins. Les discours tenus à ce propos par l'actuel gouvernement laissent d'ailleurs penser qu'à ce niveau les choix sont déjà faits, en particulier en faveur des audits menés par des entreprises qui auraient fait leurs preuves dans le secteur privé.

Bref, le discours managérial est peut-être lentement en train de s'imposer sur ce nouveau champ prometteur, comme l'attestent les dernières interventions du Ministre Van den Bossche sur les transformations de la fonction publique. Contre cette tendance, le propos de ce numéro est une invitation à la discussion sur ces problématiques et en particulier à la réflexion sur les garanties procédurales permettant de faire en sorte que l'évaluation soit, comme je le disais, un instrument d'enrichissement du débat démocratique.

Les concepts qui sont au centre de la sémantique de l'évaluation -efficacité, efficience,...- prennent place dans un univers politique où ils côtoient d'autres concepts avec lesquels ils cherchent à s'articuler ou entrent en concurrence. Au-delà de leur prétention scientifique, ce sont donc aussi des concepts politiques qui doivent donc faire l'objet de questionnements politiques qu'il ne faudrait pas perdre de vue. Comment articuler la recherche de l'efficience ou de l'efficacité avec celle du respect des règles de droit ? Que veut dire être « efficace » ou « efficient » dans le cadre de politiques où l'intervention politique peut blesser ceux qui en sont les cibles ?...

Dès lors que l'on n'acquiesce pas aveuglément aux prétentions objectivistes de l'expertise, la difficile question de la validité des évaluations se trouve en fait renvoyée vers l'ensemble des procédures qui peuvent en assurer

l'ouverture à la discussion et à la critique. Plus peut-être que vers le choix, toujours discutable, de telle ou telle méthode, c'est donc en termes de conditions ou d'exigences plus « politiques » ou procédurales que nous invitons à réfléchir.

Garanties d'indépendance des instances d'évaluations, explicitation et transparence des méthodes, débats publics sur les résultats, discussion sur l'articulation des données de fait et des exigences de droit, implication des populations visées ou des fonctionnaires concernés dans l'évaluation, intégration des capacités d'expertise acquises dans les pratiques administratives,... C'est en maintenant de telles exigences pour cadre des pratiques évaluatives que nous ferons de celles-ci des instruments d'enrichissement du débat démocratique et non pas d'approfondissement des tentations technocratiques.

Il reste maintenant à montrer, sur quelques exemples concrets, ce que pourrait apporter une généralisation des pratiques d'évaluation des politiques publiques ou, à l'inverse, en quoi l'absence de telles pratiques peut conduire à développer des politiques qui en réalité n'atteignent pas leurs objectifs, voire qui ont des conséquences imprévues, parfois contraires aux objectifs initiaux. Cela devrait nous convaincre davantage de la nécessité d'un véritable « pilotage » des politiques publiques, qui les accompagnerait de leur conception (évaluation *ex ante*) à leur mise en oeuvre et à leurs évolutions ultérieures (évaluation *ex post*).

Le choix des exemples qui seront développés est évidemment restreint. Il ne fait notamment pas justice à la multiplicité des pratiques évaluatives qui se développent aujourd'hui, et dont l'article de Ch. Magdaljns a montré la diversité. Notre choix s'est en fait porté sur des domaines qui font aujourd'hui l'objet de débats politiques virulents et médiatisés. Des domaines où il nous est apparu que des arguments opposés semblaient souvent difficiles à départager, où les données de fait télescopaient souvent les finalités politiques, où le débat démocratique prenait volontiers les formes de l'anathème ou du procès d'intention,... Bref, des domaines où semblait manquer cruellement l'intégration de pratiques évaluatives. Ces domaines sont au nombre de cinq. Ils vont de la justice aux politiques écologiques, en passant par les politiques sociales.

Dans les trois premiers cas, nous avons demandé à des spécialistes des sciences humaines, non pas de proposer une évaluation en bonne et due forme de telle ou telle politique publique, mais de montrer, à partir de leurs compétences propres, l'extrême complexité de la réalité qui fait l'objet de ces politiques et, dès lors, les risques d'effets pervers, de conséquences inattendues, dommageables ou contre-productives, de rejets de la part des populations cibles,... qui guettent les politiques qui ne seraient pas - ou qui seraient mal - pilotées.

Le premier article (Thibaut Duvillier) porte sur la justice accélérée. Il s'agit là d'un champ qui a fait l'objet de multiples discussions et analyses qui, toutes, ont très tôt attiré l'attention sur les risques et déficiences des mesures prises et/ou envisagées. Ces projets se sont pourtant poursuivis « comme si de rien n'était », alors que s'élevaient et se multipliaient les critiques, alors aussi que des expériences étrangères auraient pu utilement nourrir la réflexion. Cet exemple illustre surtout une certaine manière d'envisager la politique, qui est peut-être un remarquable contre-exemple de ce que serait une politique publique guidée par des pratiques évaluatives sérieuses et par des discussions avec les groupes concernés. Il montre aussi comment des diagnostics de vrais problèmes peuvent conduire à des projets politiques qui n'en sont pas réellement la solution.

Le second article demeure à l'intérieur du champ juridique. Il porte sur les contrats de sécurité (Christine Schaut). Le troisième (N. Giovanni) réfléchit aux transformations actuelles de l'Etat social, et à l'apparition de nouvelles pratiques politiques visant les populations « désaffiliées », ce que l'on désigne en parlant « d'Etat social actif ». Dans les deux cas, il s'agit de domaines qui en réalité ont beaucoup moins fait l'objet de débats politiques informés ou de pratiques évaluatives ciblées, alors que, chaque fois, s'infléchissaient profondément les stratégies de l'Etat à l'égard de certaines populations démunies. Ce sont des politiques qui, précisément en raison de leurs populations-cibles, auraient exigé une connaissance approfondie de la réalité et une anticipation sérieuse de leurs effets possibles, par exemple en termes de stigmatisation. Quel qu'en soit l'objet, l'action politique s'inscrit dans un univers complexe. La compréhension des attentes et des ressources culturelles des populations visées constitue un élément essentiel de sa réussite. Le passage de l'intention politique, fût-elle guidée par la meilleure volonté, aux effets concrets des mesures prises nécessite la prise en compte

de multiples transitions qui souvent sont largement éludées, conduisant alors à des contre-effets, à la multiplication d'incompréhensions, de mésusages des dispositifs mis en place, de mécontentements,... C'est ce que mettent en évidence les articles de Christine Schaut et Nicola Giovannini.

Les deux derniers cas abordés sont cette fois des exemplifications de pratiques évaluatives menées au sein de l'administration, en l'occurrence de l'administration régionale wallonne. Le quatrième article traite d'un domaine de préoccupation aujourd'hui en pleine expansion et qui, notamment en raison de sa nouveauté et de la « culture » qui l'entoure, mais sans doute aussi en raison de sa nature même, est vraisemblablement celui qui intègre le plus naturellement des pratiques évaluatives, le domaine des politiques écologiques. Il est rédigé par Edwin Zaccà qui, en tant que chercheur universitaire dans le domaine de l'écologie et du développement durable, a participé de près à la mise en oeuvre de ces évaluations.

Enfin, un cinquième article (Jean-Paul Sanderson) a pour objet les politiques sociales menées en région wallonne. Son auteur est cette fois, non plus un chercheur extérieur, mais bien un fonctionnaire, qui analyse donc, « de l'intérieur », les pratiques évaluatives que met en place l'administration wallonne. Il montre comment, dans ce domaine, a commencé à s'imposer une culture évaluative adossée à des procédures intégrées au suivi des politiques.

LA PROCEDURE DE JUSTICE ACCELEREE

*Thibaut Du villier**

INTRODUCTION

Dès lors que l'on pose la question de l'évaluation d'une politique publique se pose celle de sa finalité et des instruments permettant de la réaliser. Au demeurant, l'analyse des documents parlementaires précédant la publication au Moniteur belge de la loi du 11 juillet 1994 relative à l'accélération et à la modernisation de la justice pénale, l'étude des statistiques annuelles du parquet relatives à cette procédure accélérée, ou encore l'observation de la manière dont se déroulent les audiences pour ce type d'affaires et l'entretien préalable avec les acteurs de ce rituel judiciaire particulier constituent les outils privilégiés d'une évaluation pertinente de la politique publique.

Établir un bilan de cette politique nécessite de confronter les objectifs du législateur en 1994 aux résultats de la cellule de procédure accélérée aujourd'hui. En d'autres termes, étudier les résultats de l'évaluation de la procédure accélérée demande au préalable la mise en perspective du projet politique à la base de la série de réformes législatives modifiant sensiblement les rapports de la justice pénale avec l'auteur des faits répréhensibles, la victime et le substitut du parquet et/ou le juge du tribunal correctionnel.

Au sein du parquet de Bruxelles, où cette procédure est la plus développée, cette politique publique s'est traduite par la mise sur pied d'un cabinet spécialisé composé de magistrats ayant pour fonction exclusive l'application judiciaire de la loi de 1994.

* Thibaut Du villier est Aspirant FNRS (Sociologie) et Assistant-Chercheur à l'ULB.

1. LES OBJECTIFS DU LEGISLATEUR LORS DE LA PUBLICATION DE LA LOI DU 11 JUILLET 1994 DANS LE CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE DE L'EPOQUE

Afin de connaître les objectifs qui ont conduit le gouvernement à privilégier cette politique de comparution par procès-verbal (appelé depuis « procédure accélérée »), il nous faut nous référer aux travaux parlementaires préparatoires à l'adoption de la loi du 11 juillet 1994. Auparavant, il convient de décrire brièvement la nature de cette procédure.

Bien souvent, cette procédure est définie comme l'accélération de la répression de faits de délinquance qualifiés de graves mais simples. Le magistrat du parquet traite en temps réel les dossiers de délinquance urbaine qui lui sont soumis. Il s'entretient ensuite avec le prévenu directement après son arrestation. Il s'attachera à mettre aussitôt celui-ci face aux faits et preuves d'accusation, procédera éventuellement sur-le-champ à certains devoirs d'enquête complémentaires, décidera de la suite à donner au dossier et, éventuellement, fixera rapidement une date de comparution devant le tribunal correctionnel par le biais d'une convocation par procès-verbal. Cette procédure permet d'éviter la détention préventive ou le classement sans suite.

Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est la loi du 11 juillet 1994 relative à l'accélération et à la modernisation de la justice pénale qui est à l'origine de la mise en oeuvre de la procédure accélérée au sein du système judiciaire. Cependant, cette mesure d'action publique trouve sa source dans le « Plan de Pentecôte » de 1990 et dans le « Programme d'urgence sur les problèmes de société » de 1992¹. C'est à la suite des commissions d'enquêtes parlementaires, notamment de celles du drame du Heysel et des tueries du Brabant, qu'un certain nombre de « dysfonctionnements » de la justice et des polices furent mis en exergue. En vue de rétablir un climat de sécurité et de confiance du citoyen à l'égard du système judiciaire, Louis Tobback, alors Ministre de l'Intérieur, décida de l'élaboration d'un programme de répression contre le grand banditisme, le terrorisme et le crime organisé. Le programme d'urgence sur les problèmes de société

¹ CARTUYVELS Y., MARY Ph., « Crise de la Justice: et au-delà? » in Collectif., *L'Affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1997, pp. 97-127.

s'inscrit dans la logique du « Plan de Pentecôte » mais s'attachera, quant à lui, à punir toute forme de délinquance urbaine (petite délinquance, toxicomanie,...). Ce changement dans l'orientation de la politique criminelle trouve son origine dans la détermination du gouvernement à réagir aux résultats impressionnants des partis d'extrême droite lors des élections de 1991, en luttant contre le sentiment de malaise social des citoyens au coeur même de leurs quartiers par le biais d'une justice de proximité.

Même si les objectifs diffèrent, il ne fait aucun doute que les travaux d'intérêt général, les contrats de sécurité, la médiation pénale et la procédure accélérée découlent de la volonté du législateur de réformer le procès de justice pénale sans pour autant en modifier la nature répressive. Cette politique répressive de régulation et de contrôle social apparaît clairement, aux yeux du législateur, comme la toile de fond de la procédure accélérée. Ainsi, peut-on lire que la nécessaire réaction rapide des parquets suppose *une grande disponibilité des magistrats chargés de la répression de la délinquance urbaine*².

Plus précisément, on peut retracer l'historique de la mise en chantier de la cellule de procédure accélérée au sein du parquet de Bruxelles en remontant aux émeutes de 1991 survenues à Forest et à Saint-Gilles. Cette cellule fut ensuite rebaptisée « cellule de justice accélérée, de proximité et de démantèlement des bandes organisées ».

Ce contexte socio-politique nous permet de mieux comprendre les objectifs que le législateur s'est donné en adoptant cette loi.

Tout d'abord, le terme même de « procédure accélérée » met en lumière le but que s'est assigné le gouvernement: lutter contre la lenteur de la justice. La politique publique menée est donc celle qui consiste à faire face au sentiment d'impunité d'une certaine criminalité et à rendre confiance et crédit au système judiciaire par la réduction du temps qui sépare la commission de l'acte de délinquance de la sanction infligée à son auteur. De plus, s'attaquer aux lourdeurs et à la complexité des procédures vise à

² Rapport fait le 03 juin 1994, au nom de la Commission de la Justice par M. Van Belle, in *Documents parlementaires*, Sénat, S.E., 1993-94, n° 209/2, p. 14.

donner une image moins « bureaucratique » de la justice. Cette procédure s'appliquera, selon les termes du législateur, aux affaires « simples » de délinquance urbaine.

Ensuite, au regard du contexte socio-politique de l'époque mais de manière beaucoup moins avouable, cette politique davantage répressive que préventive prendrait place dans le cadre d'un retour du sécuritaire³. On voit ici l'importance de replacer la politique publique dans l'environnement qui l'a nourrie. En effet, c'est suite aux évaluations du fonctionnement du système judiciaire par diverses commissions d'enquêtes parlementaires qu'une certaine politique sécuritaire aurait vu le jour. On peut en effet incontestablement constater que la revalorisation de l'image de la justice, par l'expression de ses caractères répressif et visible, constitue la charpente des réformes engagées par le gouvernement dans les années qui ont suivi la publication des rapports de ces commissions. Cependant, si auparavant, le démantèlement du crime organisé, du grand banditisme et du terrorisme constituait l'objectif premier de la politique criminelle, on pourrait observer, au regard des modifications du Code pénal d'instruction criminelle et des restructurations des parquets, un regain d'intérêt pour les poursuites répressives à l'encontre de la petite délinquance urbaine.

Ces propos nous invitent à différencier l'esprit de la loi dans le contexte socio-politique de l'époque et son application par les magistrats aujourd'hui. Il serait assez réducteur, au regard de la séparation des pouvoirs notamment, de résumer le rôle de magistrat à celui de simple exécutant. Dès lors, il ne faudrait pas nécessairement assimiler les buts du législateur qui ont motivé l'adoption de la loi du 11 juillet 1994 aux objectifs qui guident actuellement la politique criminelle.

Tout d'abord, la loi ne contient pas tous les éléments nécessaires à la mise en oeuvre de la procédure. Cette loi, qualifiée d'ailleurs d'un peu « fourre-tout », ne mentionne nulle part la définition donnée à la simplicité de faits graves, pas plus qu'elle ne suggère la méthode de sélection des dossiers à traiter en procédure accélérée. Inversement, dans la loi, figurerait

³ GENARD J-L., « La justice en contexte » in Van Campenhoudt L (promoteur)., *Le rapport des citoyens à la justice*, Bruxelles, FUSL, 1999, p. 13-101. Concernant le retour au sécuritaire, voir en particulier les pp. 28 à 31.

explicitement la nécessité de cadres supplémentaires (magistrats et collaborateurs administratifs) afin d'assurer une attention maximale à la gestion de ces dossiers. Or, il faut bien constater que, à l'heure où l'on envisage une nouvelle loi de comparution immédiate, les conditions de cadres favorables à la bonne application de la loi de 1994 ne sont toujours pas réunies.

Ensuite, il appartient au magistrat de répondre le plus adéquatement possible aux demandes actuelles des citoyens. Le magistrat dispose d'un certain degré de latitude notamment en matière de coordination structurée des différentes lois existantes. Ainsi, si l'on a souvent accusé les magistrats spécialisés en procédure accélérée de sélectionner les dossiers « intéressants » à leur avantage, il en est tout autrement aujourd'hui, puisque dans le cadre d'une meilleure collaboration entre les cellules chargées d'appliquer les différentes lois relatives par exemple à la médiation pénale, les assistants de médiation participent activement au tri des dossiers. De plus, comme nous l'avons souligné, l'imprécision ou l'ambiguïté de la loi amènent le magistrat à (re)donner du sens à une loi qui, au fil du temps, tend à en perdre. Le magistrat, faut-il le rappeler, a pour responsabilité de rendre la valeur symbolique au jugement, de lui donner un sens compréhensible tant pour la victime que pour le mis en cause.

Cette politique publique et son application concrète ont-ils fait l'objet d'une évaluation ? Nous pouvons répondre à cette question par l'affirmative et son contraire. En effet, si l'on considère comme évaluation la démarche méthodologique qui consiste à analyser les résultats de la mise en oeuvre d'une politique résultant d'une demande expresse du Ministre, nous pouvons constater qu'il y a eu deux évaluations, en mai 1997 et juin 1998, réalisées par le Service de la Politique Criminelle et commandées respectivement par les Ministres de la Justice De Clerck et Van Parijs. La première s'inscrivait dans le cadre du Plan Pluriannuel de la Justice et la seconde dans le cadre de l'accord « Octopus ». Malheureusement, faute de temps notamment, ces réalisations furent partielles et ne purent donner lieu à une réelle exploitation des résultats. Ainsi, Monique Beuken, du Service de la Politique Criminelle, déclare que *malgré une collaboration particulièrement efficace (...) les informations quantitatives recueillies posent des difficultés considérables d'interprétation étant donné leur*

*caractère incomplet et leur défaut d'homogénéité*⁴. De l'avis des acteurs de la scène judiciaire, il n'y a donc jamais eu à proprement parler d'évaluation de la procédure de justice accélérée. Si par contre, nous nous plaçons sur le champ du scientifique, nous pouvons faire état de plusieurs recherches ayant eu pour objet la procédure accélérée. Les recherches menées par la VUB à la Cour d'Appel d'Anvers et par l'ULB dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles figurent dans cette catégorie. Par ailleurs, nous pouvons considérer les rapports annuels élaborés par les magistrats spécialisés de cette procédure au parquet de Bruxelles comme une analyse de leur propre travail en vue de l'améliorer. Ces rapports se basent essentiellement sur les données statistiques recueillies durant l'année écoulée. Nous qualifierions cette évaluation de « quantitative » comparativement à celle effectuée « qualitativement » sur base de l'analyse de textes (les travaux parlementaires par exemple). Dans cette dernière catégorie, nous rangeons les articles critiques de Messieurs Cartuyvels, Mincke et van de Kerchove (FUSL). En ce qui concerne l'article de l'avocat pénaliste, Bruno Dayez, il fait figure de cas particulier dans la mesure où l'auteur part de son expérience professionnelle pour juger de l'efficacité de la procédure accélérée.

2. L'EVALUATION « QUALITATIVE » DES RESULTATS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA PROCEDURE ACCELEREE PAR DES TIERS

La constatation d'une crise de la justice se traduit par le sentiment des justiciables d'être face à un appareil terriblement bureaucratique incapable de répondre adéquatement et dans un délai raisonnable à leurs attentes. *Cela est vrai tant pour des affaires graves et complexes, notamment dans le secteur financier et dans la lutte contre le crime organisé, qu'en ce qui concerne la délinquance « urbaine », flagrante, répétitive, dont la gravité intrinsèque peut être lourde.*⁵ Au regard du degré de gravité des faits,

⁴ BEUKEN M., « L'évaluation de la procédure accélérée réalisée par le Service de la Politique Criminelle » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, p. 7. L'ensemble des articles parus dans le *Journal des Procès*, n° 385, 2000 et cités dans notre exposé sont issus des communications prononcées lors du Colloque organisé le 11 décembre 1999 à l'ULB et portant sur la procédure de traitement en justice accélérée et en comparution immédiate.

⁵ Rapport fait le 03 juin 1994, au nom de la Commission de la Justice par M. Van Belle, in *Documents parlementaires*, Sénat, S.E., 1993-94, n° 209/2, p. 10.

certaines se demandent si cet outil de répression visant à éliminer le sentiment d'insécurité particulièrement présent dans certains chancres urbains ne servirait pas de vitrine d'une justice idéale, une justice où les délinquants sont très vite punis et les victimes très vite rassurées et indemnisées. En d'autres termes, la justice ne succomberait-elle pas aux tentations de la célérité envers laquelle la société actuelle éprouve une véritable fascination ? D'autres peuvent émettre des réserves quant à la rapidité dont les magistrats devraient faire preuve à l'égard de dossiers graves mais soi-disant simples. Si les faits sont graves, n'y a-t-il pas un risque permanent de dérapage vers ce que nous appellerions « la précipitation procédurale », voire vers l'erreur judiciaire préjudiciable au prévenu qui, comme l'a souligné Christophe Mincke⁶, joue son honneur, son argent et sa liberté. De plus, comment déterminer de la simplicité d'une affaire a priori ? Seul le complément d'enquête pourrait établir l'innocence du prévenu ou au contraire la mise en évidence d'une nébuleuse mafieuse liée à cette affaire considérée au demeurant « simple ». Cette indétermination du concept d'« affaires simples » se confirme par le fait que le législateur n'a nullement défini ce qu'il entendait par ce terme aux interprétations très subjectives. Dès lors, au début de la mise en application de la loi, ce sont les magistrats du parquet qui ont eu à élaborer une liste de critères permettant de sélectionner les dossiers qui feront l'objet d'un traitement en procédure accélérée.

D'autres reprochent encore aux magistrats spécialisés de stigmatiser une population d'emblée « défavorisée » (jeune homme d'origine ou de nationalité étrangère, sans emploi et habitant un quartier pauvre de la ville), de s'attaquer, un peu par facilité et par souci de complaisance envers les élus locaux, au « menu fretin⁷ ». De plus, s'il s'agit de renforcer rapidement et visiblement la répression à l'encontre de la petite délinquance urbaine, en vue d'enrayer le sentiment d'insécurité, cette procédure s'associerait bien souvent à une conception économique de la justice et du droit. On parlerait dorénavant en termes de coût-bénéfice, de gestion et de rendement en matière judiciaire. Une telle perspective risquerait d'occulter un certain

⁶ MINCKE Chr., « Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée » in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1998, p. 657.

⁷ MINCKE Chr., *Op. cit.*, p. 656.

nombre de propriétés inhérentes au droit à la justice au sein d'un Etat de droit. On pense ici notamment à la volonté de lutter contre une justice à deux vitesses. En sélectionnant *une certaine gamme de délits*⁸, la justice traiterait différemment les dossiers des justiciables et des prévenus. Au titre de principes d'une justice démocratique, on peut également citer le respect des droits de la défense, ou encore l'indispensable recul nécessaire entre le moment où le délit est commis et le moment de sa condamnation par un magistrat, afin d'apaiser les tensions nées de la commission du fait délictueux.

Deux remarques se doivent d'être émises. Premièrement, en ce qui concerne l'expression précitée de « précipitation procédurale », le danger ne viendrait-il donc pas de l'escamotage des droits de la défense ? En termes habermassiens, les garanties de légitimité du droit démocratique et de l'éthique de la discussion ne seraient-elles pas mises en péril ? Sur le plan du respect des garanties données au prévenu concernant les droits de sa défense, il est effectivement assez surprenant de constater que, à la lecture des travaux parlementaires, l'attention à préserver les intérêts des victimes s'impose davantage au détriment de ceux des prévenus. Deuxièmement, au regard de la notion de « délai raisonnable », l'attention se doit d'être portée sur l'équilibre à trouver entre la répression aveugle et expéditive et l'attente prolongée et désespérante d'une réaction judiciaire. Comme le soulignaient Michel van de Kerchove et Christophe Mincke, dans un monde où la rapidité devient une valeur positive en soi, il est nécessaire de (re)penser aux vertus de la lenteur, ou en tout cas de celles de la durée⁹.

En d'autres termes, à l'heure où l'on tend à introduire, voire à imposer, des instruments de gestion organisationnelle issus du secteur privé au sein des services publics, il nous semble important de garder à l'esprit les valeurs qui sont à la base du fonctionnement démocratique de notre système judiciaire. Valeurs qui, faut-il le rappeler, ne trouvent pas leur pérennité dans la volonté des magistrats de préserver le système bureaucratique des changements de son environnement, mais bien au contraire dans la volonté

⁸ DAYEZ B., « La procédure accélérée: vers une justice d'anticipation » in *Journal des Procès*, n° 353, 1998, p. 17.

⁹ VAN DE KERCHOVE M., « Accélération de la justice pénale et traitement en temps réel » in *Journal des Procès*, n° 311, 1996, pp. 10-14 et n° 312, 1996, pp. 14-17.

de ceux-ci d'offrir aux citoyens, aux victimes comme aux prévenus, un service de qualité, un service qui pose l'équilibre des forces en présence comme garantie de son bon fonctionnement, un service qui entend replacer la condamnation de l'accusé et le dédommagement de la victime au sein d'un processus respectueux du souci d'équité.

3. L'EVALUATION « QUANTITATIVE » DES RESULTATS DE LA MISE EN APPLICATION DE LA PROCEDURE ACCELEREE PAR LES MAGISTRATS SPECIALISES DE LA CELLULE.

En ce qui concerne les statistiques précises de la procédure accélérée et leur évolution, nous renvoyons le lecteur à l'article paru en 1999¹⁰. On peut constater une certaine constance dans le nombre de dossiers traités en procédure accélérée. Le nombre avoisine les 800 dossiers par an. Cette « stagnation » dans le temps peut s'interpréter comme la démonstration d'une réponse adéquate à un certain type de criminalité et non nécessairement comme la manifestation de son inefficacité à régler en profondeur les problèmes de délinquance qui lui sont posés. Il est certain, et les magistrats spécialisés partagent cet avis, qu'il serait intéressant d'ajouter aux statistiques existantes celles relatives au taux de récidive. Cet indice criminologique revêt un caractère particulièrement instructif dans la mesure où il comptabilise le nombre de fois qu'un auteur de faits délictueux verra son dossier traité en procédure accélérée. Ne cherchant pas à traiter les dossiers de manière expéditive, les magistrats insistent sur l'importance de la qualité de traitement à réserver à un dossier et plus exactement à la personne humaine qui se cache derrière, et non sur la quantité de dossiers traités. Le rapport d'évaluation annuel ne fera d'ailleurs pas l'objet de réprimandes eu égard par exemple à la quantité de dossiers soumis en procédure accélérée. Bien au contraire, ce rapport statistique s'inscrit dans le cadre d'une démarche volontariste des magistrats et n'a pour but que de montrer aux autorités compétentes l'état de la situation en matière d'accélération de la justice pénale ainsi que les améliorations que l'on pourrait y apporter. A condition qu'elle soit constructive, l'analyse critique du bilan d'une année de travail par des observateurs extérieurs nous paraît

¹⁰ VAN DER NOOT D., MICHEL B., « Justice accélérée ou justice expéditive: un regard critique sur l'application de l'article 216quater du Code d'instruction criminelle à Bruxelles » in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1999, p. 139-176.

extrêmement enrichissante. Loin de procéder à une évaluation des performances telle qu'on peut la rencontrer en gestion des ressources humaines, cette analyse s'attachera donc à mettre en évidence les lacunes, les risques voire les erreurs du travail judiciaire réalisé dans une perspective d'évaluation du résultat de l'application de la loi de 1994 afin tant d'affiner les méthodes de travail (notamment les méthodes de sélection des dossiers qui feront l'objet d'un traitement par procédure accélérée et celles d'audition des prévenus) que de connaître l'orientation et les perspectives d'évolution de la procédure.

Les statistiques relatives à l'âge, à la nationalité, au type de faits commis et au type de peines décidées ne feront pas l'objet d'une grande attention dans le cadre de cet article. Nous voudrions toutefois partir de ces facteurs d'analyse pour montrer le bénéfice que l'on peut retirer de l'évaluation. En effet, grâce au regard critique porté par des professeurs de droit et de criminologie sur les rapports annuels de la cellule de procédure accélérée ce que nous appellerions « des erreurs de scientificité » qui s'étaient glissées malencontreusement dans les présentations de graphiques et de tableaux statistiques relatifs à l'âge et à la nationalité ont pu être corrigées.

Les magistrats entendent par ailleurs répondre aux critiques qui leur sont adressées. A leurs yeux, les remarques formulées à l'égard de cette procédure ne sont pas totalement fondées. Quoi qu'il en soit, ces articles critiques constituent pour eux l'occasion de mener une réflexion sur la manière dont ils exercent quotidiennement leur travail. Les commentaires de Michel van de Kerchove sur les dangers de la célérité ont permis aux magistrats de nourrir l'appréciation de leur travail notamment au regard de l'attitude de vigilance croissante à adopter dans ce type de procédure.

4. L'EVALUATION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DE LA PROCEDURE ACCELEREE MENEES PAR LES UNIVERSITES D'UNE PART ET PAR LE SERVICE DE LA POLITIQUE CRIMINELLE D'AUTRE PART.

Vu que les remarques émises précédemment à l'encontre de la mise en application de la procédure accélérée ne diffèrent que partiellement des observations constatées dans le cadre des recherches réalisées par les Universités et le Service de la Politique Criminelle, nous nous contenterons

dans cette partie de l'exposé de retracer brièvement les grandes lignes de ces évaluations.

4.1. L'évaluation de la procédure accélérée par les Universités.

Concernant les recherches menées par l'École de Criminologie de l'ULB, une remarque méthodologique s'impose. Si l'analyse des données recueillies entre 1994 et fin 1997 au sein de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles nous propose un panorama des grandes caractéristiques de la procédure accélérée, il ne faudrait pas perdre de vue l'objet principal de cette étude, c'est-à-dire la mesure de l'impact des procédures sur le traitement pénal des dossiers classés « stupéfiants ».

En l'absence de critères précis et formalisés, la politique de classification et de sélection des dossiers présentés comme relevant d'un traitement en procédure accélérée semble poser problème dans la mesure où les frontières de compétence entre médiation pénale, section A-B du parquet et procédure accélérée ne paraissent pas clairement délimitées.

Ensuite, des nuances doivent être apportées au regard de la célérité de la procédure. Premièrement, si l'auteur des faits comparait rapidement devant un magistrat du parquet, il s'avère qu'en raison de l'encombrement des rôles et des remises d'audiences liées au respect des droits de la défense, *la procédure perd une partie de son dynamisme*¹¹. Deuxièmement, la procédure risque aussi de s'allonger puisqu'il a été constaté que les dossiers jugés par ce biais *font deux fois plus souvent l'objet d'un appel que les dossiers en procédure classique*¹².

S'il apparaît clair aux yeux des chercheurs que la procédure accélérée ne résorbera pas l'arriéré judiciaire, il semble aussi, mais de manière moins évidente, que cette procédure ne diminue pas sensiblement le taux de récidive. Cependant, cette dernière affirmation n'a pu être vérifiée que dans le cadre du traitement des dossiers « stupéfiants ».

¹¹ SCOHIER C., « L'évaluation de la procédure accélérée dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, p. 11.

¹² SCOHIER C., *Op cit.*, p. 12.

En ce qui concerne le type de population affectée par la procédure, le plus grand nombre de dossiers touche les 18-25 ans de nationalité étrangère qualifiés de « délinquants primaires » et dont l'interpellation fait souvent suite à un contrôle de police, ce que l'on nomme de plus en plus un « contrôle proactif ».

Attendu que l'ensemble de notre exposé relate les résultats des évaluations au niveau de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et attendu que la seconde évaluation réalisée par la VUB concerne le ressort de la Cour d'Appel d'Anvers, nous nous permettons de renvoyer le lecteur pour de plus amples informations à l'article d'An Raes¹³.

4.2. L'évaluation de la procédure accélérée par le Service de la Politique Criminelle.

Comme nous l'avons souligné précédemment, ces études furent réalisées en mai 1997 et en juin 1998 à la demande des Ministres de la Justice Stefaan De Clerck et Tony Van Parijs. Nous avons déjà mentionné les carences méthodologiques dont a fait état Monique Beuken, Conseillère-adjointe au Service de la Politique Criminelle (SPC). Même si les résultats ne reflètent donc pas entièrement le paysage de la procédure accélérée en Belgique, nous désirons néanmoins citer quelques constatations tirées de ces études.

Le SPC remarque tout d'abord que, en dehors de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, la procédure accélérée est très peu pratiquée.

Plusieurs arguments permettant d'expliquer cette faible utilisation de la procédure sont avancés. Le premier renvoie à la pénurie chronique de ressources humaines et matérielles. A Bruxelles, l'application de cette loi a nécessité tant une réorganisation du parquet et des services administratifs qui y sont attachés qu'un investissement et une disponibilité supplémentaires de la part des magistrats et des greffiers.

Le second argument se réfère, une fois encore, au délicat processus de sélection des dossiers à destination du traitement en justice accélérée.

¹³ RAES A., « L'évaluation de l'application de la procédure accélérée dans le ressort de la cour d'appel d'Anvers » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, p. 9.

Problème qui, comme nous l'avons déjà mis en exergue, manifeste le manque de clarté de la loi de 1994 au niveau des critères d'application de la procédure accélérée. Il est à souligner ici que, faute d'évaluation efficace, les leçons du passé n'ont apparemment toujours pas été tirées puisque la nouvelle loi présentée par le Ministre Marc Verwilghen attise encore aujourd'hui les critiques les plus vives des juristes et criminologues quant à l'incohérence d'un texte rédigé dans la précipitation.

Le troisième argument sur lequel les recherches universitaires ont déjà mis l'accent a trait au principe fondateur de la procédure, à savoir son accélération. Sur le plan de la pratique juridique, les faits n'autorisent pas une telle accélération. De multiples raisons sont évoquées: défauts de se présenter des prévenus, demandes de remises par les parties, notamment par des prévenus ayant fait tardivement appel à un avocat, ajournement pour cause de devoirs complémentaires, remises dues à l'encombrement des tribunaux¹⁴. Enfin, les acteurs du système judiciaire portent une appréciation personnelle sur la pertinence et l'utilité de la procédure. Ces jugements de valeur propres à la sensibilité de chacun se manifestent par des sentiments de méfiance à l'encontre d'une pratique procédurale dont on ne saisit pas toujours la nécessité ou dont on ne perçoit pas clairement l'efficacité.

Par ailleurs, le SPC constate aussi que, contrairement à ce qui avait été annoncé dans les travaux préparatoires de la révision du Code d'instruction criminelle, la procédure accélérée n'affecte pas de manière substantielle la résorption de l'arriéré judiciaire.

CONCLUSION

L'évaluation des résultats de cette « nouvelle » procédure de justice accélérée permettrait d'en estimer « l'utilité » au niveau de la résorption de l'arriéré judiciaire. Mais partir de cet unique critère révélerait une conception étroite de la manière de rendre justice. L'évaluation d'une telle politique doit prendre en considération des éléments tels que le taux de récidive. Ces deux critères d'évaluation illustrent singulièrement les

¹⁴ BEUKEN M., *Op cit.*, p. 7.

perspectives différentes du rôle du parquet au sein du système judiciaire. Certains seraient tentés de dire que si l'on arrive à diminuer significativement l'arriéré judiciaire, on est en droit de considérer que l'on rend justice de manière efficiente. D'autres considéreraient davantage cette modification du Code d'instruction criminelle comme la volonté de rendre une justice rapide, voire expéditive, visible, voire spectaculaire, et non-efficiente, voire inefficace, au regard par exemple du taux de récidive des délinquants qui ont fait l'objet d'un traitement par procédure accélérée. Comme nous l'avons mentionné précédemment, depuis la création de la cellule il y a 5 ans, si ce n'est la première année, le nombre de dossiers traités en procédure accélérée tend à se stabiliser au fil du temps. Cependant, si l'on se mettait dans la situation d'une augmentation sensible du nombre de dossiers au sein de la cellule de justice accélérée, serait-ce le résultat de l'inefficacité de son application au regard du taux de récidive ou au contraire la démonstration de la nécessité de sa création ? Si, au contraire, on avait constaté une diminution du nombre de dossiers, serait-ce la preuve d'adéquation de la réponse judiciaire à la délinquance urbaine si l'on prend pour critère le taux de récidive, ou au contraire la manifestation spectaculaire de son inutilité si l'on considère ici le critère de l'arriéré judiciaire ? L'évaluation d'une politique se doit donc de tenir compte des éléments suivants: qui évaluera ? (la personne sera-t-elle compétente et neutre pour juger des résultats de la cellule de justice accélérée ?), comment cette personne évaluera-t-elle ? (quels seront les critères d'évaluation pris en considération ?, quels instruments d'analyse, quantitatifs ou qualitatifs, seront utilisés ?), pourquoi évaluera-t-on (quel sera le sort réservé aux résultats de l'évaluation ?, quelles seront les personnes qui prendront connaissance du rapport et quelles sont celles qui auront la volonté de présenter des propositions d'amélioration de la procédure, celles capables de les mettre en oeuvre sur le terrain et celles enfin qui donneront les moyens matériels de les réaliser ?).

La nouvelle loi du Ministre de la Justice Verwilghen¹⁵ introduira au sein du système judiciaire une procédure de comparution immédiate. Elle visera directement la petite délinquance et accentuera les caractères répressif et

¹⁵ Ce texte de loi fut examiné et adopté en Conseil des Ministres respectivement le 8 octobre 1999 et le 26 novembre 1999, adopté par la Chambre le 18 février 2000 pour enfin être voté au Sénat le 23 mars 2000.

dangereusement expéditif de la procédure accélérée puisque sa reformulation précipitée sous la forme de la comparution immédiate risquerait de porter atteinte au respect des droits de la défense et aux règles d'un procès équitable et, plus fondamentalement, au principe de la présomption d'innocence prévalant au sein d'un Etat de droit. Il est à noter par ailleurs qu'*in extremis*, le gouvernement a amendé le premier avant-projet de loi, qui prévoyait la remise d'un mandat d'arrêt par un magistrat du siège sans l'intervention d'un juge d'instruction. En tout état de cause, le détenu, et non plus le prévenu, comparaitra dans un délai de quatre à sept jours après la délivrance du mandat devant la chambre correctionnelle de première instance, qui statuera sur sa détention et sur les faits reprochés, sans nécessairement décider directement de la peine à lui infliger. Si cette procédure s'inscrit incontestablement dans la lignée de la loi du 11 juillet 1994, il nous faut cependant souligner non seulement le passage à la vitesse supérieure en ce qui concerne la gestion du dossier mais aussi l'importance de plus en plus grande que donne le gouvernement au droit répressif, puisque la loi de 1994 avait pour but d'éviter la délivrance d'un mandat d'arrêt et la détention préventive. Il est évident qu'une évaluation précise et circonstanciée des résultats de l'application de la loi de 1994 aurait pu mettre en exergue d'un côté le manque de moyens de la justice en la matière et de l'autre côté les risques d'une telle procédure. En effet, en accélérant encore la procédure, les critiques émises à l'encontre de la loi de 1994 se trouvent renforcées tandis que d'autres voient le jour. Mais une telle évaluation ne pourrait être véritablement utile que si les autorités compétentes la jugent nécessaire. En ne procédant pas de la sorte, c'est-à-dire en ne prêtant pas attention aux résultats de cinq années de procédure accélérée, on serait peut-être tenté de penser que cette proposition gouvernementale ne peut faire l'objet d'une remise en cause dans la mesure où elle s'intègre parfaitement dans le contexte d'un droit répressif particulièrement perceptible depuis l'affaire Dutroux et dans la perspective du *spectre de l'Euro 2000*¹⁶.

Avril 2000

¹⁶ BOURDOUX G.L., « Contrats de société, police de proximité, community policing, médiation, procédure accélérée...et puis finalement privation de liberté » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, p.19.

BIBLIOGRAPHIE

M. BEUKEN, « L'évaluation de la procédure accélérée réalisée par le Service de la Politique Criminelle » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 7-9.

G.L. BOURDOUX, « Contrats de société, police de proximité, community policing, médiation, procédure accélérée... et puis finalement privation de liberté ? » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 19-21.

Y. CARTUYVELS, P. MARY, « Crise de la Justice: et au-delà ? » in Collectif., *L'Affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1997, pp. 97-127.

Y. CARTUYVELS, F. OST, *Crise du lien social et crise du temps juridique*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1998.

Y. CARTUYVELS, « La justice accélérée: dans l'air du temps ? » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 34-36.

B. DAYEZ, « La procédure accélérée : vers une justice d'anticipation » in *Journal des Procès*, n° 353, 1998, pp. 16-18.

B. DAYEZ, « Verwilghen l'a faite express » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 24-25.

A. DE NAUW, « Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal belge » in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1997, pp. 357-375.

J-F. FUNCK, « La procédure de comparution immédiate: un nouveau « gadget » du ministre de la Justice » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 30-31.

J-L. GENARD, « La justice en contexte » in Van Campenhoudt L (promoteur)., *Le rapport des citoyens à la justice*, Bruxelles, FUSL, 1999, pp. 13-101.

K. GERARD, « Réflexions sur l'avant-projet de loi sur la comparution immédiate » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 27-30.

J. HAMAIDE, « La comparution immédiate » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 25-27.

E. HERMAN, « Le point de vue policier » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 16-17.

B. MICHEL, « La procédure accélérée entre présent et futur » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 5-6.

C. MINCKE, « Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée » in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1998, pp. 644-661.

C. MINCKE, « Les nouveaux modes de traitement des conflits pénaux : vers de nouvelles temporalités pénales ? » in Gérard P., Ost F., van de Kerchove M., *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, à paraître.

M. PREUMONT, « L'avant-projet de loi insérant une procédure de comparution immédiate dans le code d'instruction criminelle » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 13-16.

A. RAES, « L'évaluation de l'application de la procédure accélérée dans le ressort de la cour d'appel d'Anvers » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 9-11.

Rapport fait le 03 juin 1994, au nom de la Commission de la Justice par M. Van Belle, in *Documents parlementaires*, Sénat, S.E., 1993-94, n° 209/2, pp. 10-39.

C. SCOHIER, « L'évaluation de la procédure accélérée dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 11-13.

M. VAN DE KERCHOVE, « Accélération de la justice pénale et traitement en temps réel » in *Journal des Procès*, n° 311, 1996, pp. 10-14 et n° 312, 1996, pp. 14-17.

D. VAN DER NOOT, B. MICHEL, « Justice accélérée ou justice expéditive : un regard critique sur l'application de l'article 216^{quarter} du Code d'instruction criminelle à Bruxelles » in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1999, pp. 139-176.

P. VANDER STRAETEN, D. VAN DER NOOT, « La mise en oeuvre de la procédure accélérée : un premier bilan à Bruxelles » in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1995, pp. 605-615.

P. VANDER STRAETEN, « Réflexions sur l'avant-projet de loi sur la comparution immédiate » in *Journal des Procès*, n° 385, 2000, pp. 17-19.

LA MISE EN APPLICATION DES CONTRATS DE SECURITE. DES EFFETS PERVERS ?

*Christine Schaut**

INTRODUCTION

En juin 1992, dans le cadre de la note sur la sécurité du citoyen et sur les actions de prévention contre la petite criminalité, le Conseil des ministres approuvait la mise sur pied d'un nouveau dispositif appelé « contrat de sécurité » (De Fraene et al., 1997, Hacourt et al., 1999). Ce dispositif poursuivait explicitement cinq objectifs. Il devait :

1. Augmenter la sécurité du citoyen ;
2. Rétablir la confiance du citoyen vis-à-vis de la police ;
3. Modifier l'organisation policière ;
4. Augmenter la qualité du service offert par la police ;
5. S'attaquer aux causes sociales de l'insécurité.

Presque dix ans plus tard, et même s'il risque de se modifier sous la pression du plan global de sécurité de l'actuel Ministre de la Justice, ce dispositif appelé maintenant « contrat de sécurité et de société » est toujours là¹ et fait l'objet de différentes recherches. Celle sur laquelle se fonde le présent article est menée par le Centre d'études sociologiques des Facultés universitaires Saint-Louis. Commanditée par la Commission européenne et coordonnée par Centre de sociologie de l'éducation et de la culture de l'École des hautes études en sciences sociales de Paris, elle porte sur les nouvelles formes de gestion publique de la déviance.

Ayant davantage concentré mon attention sur ce qui s'est appelé le « volet social » du contrat de sécurité, je m'attacherai ici à présenter les effets de ce

* Christine Schaut est Chercheuse au Centre d'études sociologiques des Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles

¹ Par souci d'économie de caractères typographiques, je continuerai à parler du contrat de sécurité.

dispositif sur le champ du travail social, sur ses « bénéficiaires » et sur la lecture politico-médiatique des réalités des quartiers populaires. Avant cela, je présenterai brièvement la genèse du dispositif et les principes de sa mise en oeuvre au niveau local.

1. L'HISTOIRE DU CONTRAT DE SECURITE

Si sa mise sur pied s'inscrit dans le souci politique, déjà ancien, de moderniser la police, et si, en s'intégrant dans le plan global pour l'emploi, il reflète aussi la volonté des instances politiques de créer de nouvelles filières d'emploi, le contrat de sécurité a pris son sens et son ampleur politiques à partir de deux événements qui vont servir à le légitimer.

Il s'agit, d'une part, de ce qu'on a appelé les « émeutes » de Forest de mai 1991, qui opposèrent les forces de l'ordre à des jeunes souvent issus de l'immigration et, d'autre part, des élections législatives de novembre 1991 qui marquèrent l'émergence significative de l'extrême-droite surtout en Flandre mais aussi en Région bruxelloise.

Aux yeux des instances politiques, c'est une certaine lecture de la notion d'insécurité qui va relier ces deux événements : dans l'espace public des quartiers déshérités, des jeunes, et plus précisément des jeunes garçons d'origine immigrée, sont considérés comme menaçants parce qu'ils pourraient se livrer à des méfaits, commettre des incivilités, mais bien plus « simplement » parce que leur présence constitue en soi une menace. Le sentiment d'insécurité que leur présence dans l'espace public engendre touche des groupes vulnérables et les jettent dans les bras de l'extrême-droite qui en fait son fond de commerce. Deux figures sociales vont ainsi devenir les emblèmes des contrats de sécurité : le jeune garçon d'origine immigrée, et plus précisément maghrébine, faisant « le poseur de mur » dans les rues et la victime souvent âgée, tous deux habitant les quartiers populaires des centres urbains.

Les deux événements précités vont précipiter la mise en oeuvre au niveau local des contrats de sécurité, dont certains vont être négociés avec les

communes considérées comme « à risque² », en quelques jours, à la veille de la Noël et souvent avec le Commissaire de police comme principal rédacteur du projet.

En réorganisant les services policiers communaux, en les étoffant, en promouvant une police de proximité³ et un meilleur accueil au public, en particulier aux victimes grâce à l'installation du bureau d'assistance aux victimes (le BAV), en menant des actions socio-préventives auprès des jeunes, en luttant contre le décrochage scolaire, en facilitant la communication par des services de médiation, les instances politiques fédérales, régionales et communales cherchent aussi à relégitimer leur action politique, à « rétablir la confiance du citoyen » en se déployant vers d'autres lieux qui bénéficient d'une visibilité sociale importante, en particulier la commune et le quartier déshérité, et vers d'autres champs d'intervention : le champ de l'intervention socio-culturelle et celui de la sécurité.

Ce redéploiement partiel de l'action publique s'accompagne de la volonté de répondre de manière pragmatique et immédiate aux événements et aux demandes émanant de la société civile (ou du moins à ceux qui se font entendre et voir dans l'espace public), du désir d'occuper le terrain de l'intervention sociale jusque là investi prioritairement par le secteur associatif, et de la nécessité de faire connaître les actions entreprises au citoyen potentiellement insécurisé. Ce souci de visibilisation se traduit par l'importante médiatisation des actions entreprises.

Les « premiers » contrats de sécurité, mis sur pied dans l'urgence, lient contractuellement d'une part l'Etat fédéral et les régions et d'autre part les communes. Les premiers s'engagent à octroyer des ressources financières aux secondes à condition que celles-ci mettent sur pied certaines initiatives (telles que l'instauration d'un conseil communal de prévention de la délinquance, de nouvelles fonctions comme celles de fonctionnaire de prévention, d'assistant de concertation, de médiateur...). L'installation des

² La sélection des premières communes s'est faite à partir de critères tels que les taux de criminalité, de population étrangère, de minimisés, de chômeurs... La sécurité devient ainsi une affaire de pauvres, de délinquants et d'immigrés.

³ Après huit ans d'application des contrats de sécurité, la police de proximité en est encore à ses balbutiements.

contrats de sécurité provoque une levée de bouclier des travailleurs sociaux du secteur associatif, dénonçant à la fois la dérive sécuritaire du travail social et la subordination croissante de ce dernier, y compris celui du secteur associatif, aux autorités locales.

L'année 1994 marque l'élargissement à des villes moyennes et l'arrivée de contrats de sécurité « de deuxième génération ». Devant la prééminence du Ministère de l'Intérieur, maître d'oeuvre des contrats de sécurité, d'autres ministères tels que la Justice, les Affaires sociales et la Communauté française, absente jusqu'alors et pouvoir subsidiant du secteur associatif « concurrent », négocient alors une place dans le dispositif en tentant, pour certains, d'en atténuer le caractère sécuritaire. C'est ainsi qu'en 1998 le volet « renouveau urbain », aux moyens financiers limités, est intégré dans le contrat de sécurité et est chargé de créer des antennes de justice dans les quartiers populaires, de lutter contre la pauvreté, d'améliorer l'environnement urbain, d'y assurer un développement social intégré. Ce volet prévoit la concertation avec des associations subsidiées par la Communauté française autour de projets ponctuels.

2. LA MISE EN OEUVRE LOCALE DES CONTRATS DE SECURITE

Sous le couvert d'une plus grande efficacité et d'une plus grande proximité avec les réalités du terrain, les contrats de sécurité s'intègrent donc dans un processus de communalisation des politiques socio-sécuritaires et socio-culturelles (Genard, 1999). Le Bourgmestre, le chef de corps deviennent une des parties contractantes et les maîtres d'oeuvre du contrat de sécurité.

Celui-ci comporte plusieurs volets : le volet policier et le volet social. Des campagnes de techno-prévention visant à réduire les opportunités de la survenance d'actes délictueux sont également mises sur pied (installation de caméras de surveillance sur certaines places, dans des halls d'immeubles, campagnes d'information, de sécurisation).

Pour mener à bien ces actions socio-sécuritaires, et à la suite de propositions émanant des instances fédérales et régionales, les communes ont procédé à l'engagement d'auxiliaires de police, chargés de libérer les policiers des charges administratives, et d'intervenants sociaux. Ces

emplois sociaux relèvent de ce qu'on a appelé en France les métiers de la ville, en particulier le métier de travailleur de rue, chargé d'occuper « les jeunes désœuvrés des quartiers défavorisés », et celui de médiateur. Les contrats de sécurité ont ainsi « inventé » la fonction d'assistants de concertation chargés d'améliorer les relations entre les policiers et les jeunes des quartiers populaires, de médiateurs sociaux dont le travail est de faciliter les relations entre la commune et la population, de médiateurs scolaires chargés de travailler sur les relations entre les élèves et l'école voire de gérer, en les judiciarisant, les décrochages scolaires. Des travailleurs socio-préventifs interviennent dans les conflits de voisinage, le plus souvent dans des logements sociaux, à la demande des propriétaires. Les agents de prévention et de sécurité (les APS), chômeurs mis au travail dans le cadre des agences locales pour l'emploi, sont chargés de dissuader, par leur présence dans des lieux « problématiques », des situations conflictuelles voire des actes délictueux et de « refaire du lien social » entre les habitants.

Toutes ces actions entreprises au niveau local obéissent au principe de la prévention globale et intégrée⁴ qui révèle, dans la théorie, le souci de dépasser les logiques sectorielles prédominantes dans les politiques sociales et culturelles et la nécessité d'aborder les problèmes sociaux, en particulier dans les quartiers dits « à risque », dans une perspective globale.

Sa mise en oeuvre signifie que les actions menées dans le cadre des contrats de sécurité doivent travailler sur les causes sociales de la petite délinquance et de l'insécurité (prévention sociale) mais aussi par des mesures dissuasives, sur ses symptômes (prévention situationnelle).

Elle doit aussi être transversale et associer les différents acteurs de terrain, publics et « privés », sociaux et policiers. Le fonctionnaire de prévention et maintenant le « manager de contrat », l'existence d'un conseil communal de prévention de la délinquance sont supposés être les garants de la coordination des actions et de leur transversalité.

⁴ Pour de plus amples informations sur le sujet, voir le rapport de recherche de Synergie, G. Hacourt, J. Lacroix et C. Tanghe, « *Evaluation des contrats de sécurité et de société* », 1999, Bruxelles pp 155 et suivantes.

Après avoir brièvement présenté la genèse du contrat de sécurité, ses objectifs et ses modalités théoriques de mise en oeuvre au niveau local, il est temps de dégager quelques uns de ses effets.

3. QUELQUES EFFETS DES CONTRATS DE SECURITE⁵

Avant de développer mon propos, il me paraît opportun de préciser quelques points :

Les contrats de sécurité évoluent avec le temps. Les « secondes générations » ont bénéficié des mauvaises expériences des « premières », installées dans l'urgence et sans prendre en compte les réalités du terrain. Si, dans un premier temps, les communes, peu demandeuses d'un tel dispositif, l'ont considéré avant tout comme une manne céleste, et si elles ont pu profiter du flou présidant à sa mise en oeuvre pour bricoler des projets, progressivement, des ajustements se sont faits, les demandes des autorités supra-locales se sont affinées, des lieux et des pratiques de résistance dans le secteur associatif mais aussi à l'intérieur même du contrat de sécurité ont permis d'infléchir quelques-unes des orientations de départ.

Ainsi, dans la plupart des communes, les travailleurs du volet social ont réussi à accroître leur autonomie par rapport à la police, voire, dans quelques communes, à stabiliser leur emploi (Schaut, 1998 et Hacourt et al., 1999). L'importance prise par le facteur temps, qui se marque dans l'urgence de l'installation de ces dispositifs socio-sécuritaires, dans leur perméabilité aux évolutions sociales et politiques⁶ et dans leur contractualisation, est sans doute une des spécificités de ces nouvelles politiques publiques par rapport aux politiques « traditionnelles » de l'Etat social.

La territorialisation des contrats de sécurité dans des communes sélectionnées, les marges de manoeuvre dont elles bénéficient dans leur

⁵ Pour des analyses plus précises, voir C. Schaut, (2000(a)(b)(c)) à paraître dans un ouvrage collectif issu d'une recherche commanditée par les services sociaux, techniques et culturels du Premier Ministre, coordonnée par le Centre d'études sociologiques en collaboration avec l'École de criminologie de l'ULB, le Département de criminologie de l'UCL et l'ASBL Synergie.

⁶ En matière de sécurité, le déplacement récent des rapports de force en faveur du Ministre de la Justice est révélateur de ce raccourcissement du temps politique.

mise en oeuvre effective, l'importance des personnalités et des rapports de force entre les différents acteurs locaux et supra-locaux⁷ dans la répartition des compétences, dans le choix des projets, dans les capacités à résister à des injonctions politiques locales et supra-locales peuvent rendre malaisées les tentatives de généralisation.

Enfin l'analyse qui va suivre est souvent critique, tout autant par rapport aux principes des contrats de sécurité que par rapport à leur mise en oeuvre concrète. Elle ne peut cependant pas faire oublier ce que j'appelle volontiers l'« épaisseur » du social, les irréductibilités du travail de terrain où se nouent entre les « bénéficiaires » et les intervenants sociaux des relations privilégiées qui autorisent le changement, où se font entendre des souffrances et à partir desquelles se créent de nouvelles expériences sociales.

En tenant compte de ces considérations, qui ne veulent pas se limiter à être des précautions d'usage, l'analyse qui va suivre isole quelques effets structurels échappant aux adaptations conjoncturelles décrites dans les deux premiers points ci-dessus.

3.1. Les transformations du travail social

Les contrats de sécurité, et les nouveaux dispositifs dont la commune est l'opérateur de terrain⁸, marquent une intégration du travail social de quartier dans les priorités communales. Mais cette intégration est paradoxale car, si elle démontre un intérêt nouveau des instances fédérales et régionales pour l'intervention sociale de terrain, elle la soumet à des conditions qui rendent sa mission difficile, voire impossible, et qui se traduisent, dans le chef des travailleurs sociaux engagés dans ces dispositifs, par un sentiment d'impuissance et par un surcroît de tensions identitaires. En effet, ces

⁷ Entre le Bourgmestre et le chef de corps, responsable du volet policier, entre le Bourgmestre et ses échevins, entre les autorités locales, régionales et fédérales, entre les travailleurs de terrain (qu'ils soient policiers ou travailleurs sociaux) et les instances politiques.

⁸ Le projet cohabitation-intégration, le fonds d'impulsion pour la politique des immigrés (FIPI), les contrats de quartier, les quartiers d'initiative,... en Région bruxelloise, le plan social intégré, les régies de quartier, les zones d'intervention prioritaire, le FIPI,... en Région wallonne.

nouveaux dispositifs demandent au travailleur social à la fois de recréer des liens sociaux défaits dans ces quartiers⁹, de prévenir des actes délictueux et des situations conflictuelles et, *in fine*, d'assurer l'édification d'un nouveau modèle d'intégration sociale à partir de leurs interventions dans des quartiers parmi les plus pauvres de la ville. Cette position du travail social, centrale dans les discours politiques, se heurte, dans les pratiques, à un processus de marginalisation et de subordination par rapport aux autorités locales. Quelques exemples pour éclaircir ce propos.

Le travail social de quartier aime à se définir à partir de quelques postulats : le primat de la relation sur les résultats, de la demande des « bénéficiaires » sur des offres institutionnelles, du long terme sur le court terme, de l'invisibilité sur la visibilité. Si cette courte définition peut paraître romantique et parfois éloignée des conditions de réalisation concrètes¹⁰ elle demeure néanmoins un idéal à atteindre. Dans le cadre des contrats de sécurité ces postulats se heurtent aux injonctions des instances politiques locales désireuses de visibiliser des actions, pensées par les administrations fédérales, régionales ou communales et de montrer qu'elles concernent un maximum de « bénéficiaires ».

Ce renversement de priorités s'accompagne d'une part de rigidités bureaucratiques fort éloignées des habitus du travail social de quartier (comme la nécessité de budgétiser toute dépense budgétaire anticipant des demandes que les jeunes n'ont pas encore formulées !) et d'autre part de l'émergence d'un nouveau bénéficiaire du travail social de quartier : l'opinion publique « à qui il faut garantir la sécurité par des mesures de police et par des actions préventives à destination de quartiers et de jeunes à problèmes. Il s'agit dès lors moins de travailler sur les demandes et les ressources du jeune que sur des situations qui mettent en péril l'ordre et la sécurité publics » (C. Schaut, 1998, pp. 24-25). Les interventions sociales

⁹ Il faudrait réfléchir à ce triple postulat qui suppose que les liens sociaux sont défaits dans les quartiers populaires, qu'ils le sont plus qu'ailleurs ce qui justifierait une attention accrue des instances politiques et qu'ils peuvent être renoués à partir des quartiers populaires et grâce à l'intervention de travailleurs sociaux.

¹⁰ Ainsi de nombreux jeunes préfèrent aller vers des activités ponctuelles où « on ne se casse pas la tête » que s'investir dans des projets à long terme (sont-ils plus ou moins nombreux qu'il y a vingt ans ? C'est une autre question). Ainsi aussi la Communauté française propose des programmes d'action ponctuelle (comme les étés-jeunes).

visent avant tout à invisibiliser des jeunes garçons d'origine maghrébine, les « poseurs de murs »¹¹, à les retirer en groupe de l'espace public ou à rétablir, par la médiation, des communications brisées ou pathologiques, comme si la vertu de la parole et de la bonne volonté pouvait résoudre les situations sociales précaires et les violences institutionnelles souvent à l'origine de ces micro-conflits (Schaut, 2000(a)).

Mais bien plus que de contrôler ces jeunes « menaçants », il s'agit de prévenir le risque de situations potentiellement conflictuelles ; bien plus que de travailler sur les causes de l'insécurité, le travail social est chargé d'en faire disparaître les symptômes ou du moins de les réguler par anticipation et par encadrement de situations « à risques ». Si le travail social se définit souvent comme en tension entre le contrôle social et le changement social, dans le cadre du contrat de sécurité, il a tendance à s'inscrire pleinement dans un objectif de régulation sociale et de maintien d'un certain ordre public.

3.2. Des effets sur les « bénéficiaires » ?

La recherche menée ne me permet pas de prétendre à une quelconque exhaustivité concernant les effets des contrats de sécurité, ce qui eût supposé un travail d'observation et d'analyse dans tous les services

¹¹ Les services mis en place pour assurer l'« ordre public » s'inspirent du travail de rue, créent des maisons de jeunes. Le service de lutte contre le décrochage scolaire sert davantage à contrôler les jeunes présents dans la rue durant les heures scolaires qu'à les réintégrer dans le système scolaire (voir Hacourt et al., 1999). Concernant les personnes menacées, les agents de prévention et de sécurité obéissent aux mêmes principes : empêcher que des situations potentiellement conflictuelles ne se produisent. Le bureau d'assistance aux victimes, à moins qu'il n'empiète sur des prérogatives de la Communauté française (ce que certains services BAV font), est chargé de gérer, dans l'urgence, des situations de crise, sans avoir nécessairement et contractuellement l'occasion de décoder les demandes identitaires des victimes. Or, comme l'affirmait une intervenante travaillant dans un BAV, « il y a des victimes, elles se font agresser, mais dès qu'on gratte un peu on se rend compte qu'elles ont plein de problèmes. Le fait d'être victimes d'une chose parfois banale déclenche autre chose ». A Bruxelles-ville, la plupart des personnes demandeuses de l'intervention du BAV sont des personnes isolées (« mais attention, toute une famille peut être seule, isolée de tout réseau ») (une intervenante sociale du BAV).

dépendant du dispositif. Néanmoins quelques enseignements qui me paraissent les plus pertinents peuvent être dégagés de mes observations¹².

3.2.1 Le formatage des réalités sociales

Un des effets à la fois les plus généraux mais aussi les plus décisifs dans la mise en place des contrats de sécurité est contenu dans la lecture qu'ils opèrent des réalités sociales. En réduisant la question sociale à la question urbaine, ce qui conduit le dispositif à se territorialiser dans des communes dites « à risques » et à travailler sur la dimension spatiale des problématiques¹³ et auprès de certaines populations, en y développant essentiellement des activités liées à la prévention situationnelle, les contrats de sécurité mettent en place une lecture partielle et partielle des réalités sociales et urbaines.

Ainsi la lecture de l'insécurité et du sentiment d'insécurité s'organise autour de l'idée d'une menace causée par la présence dans l'espace public de groupes de jeunes garçons « menaçants ». Or la recherche, à la suite d'autres, a mis au jour différentes dimensions du sentiment d'insécurité, liées entre autres à la vulnérabilité socio-économique, au sentiment d'imprévisibilité mais aussi à la tentative, pour certaines personnes, de recréer un lien avec les instances politiques locales justement autour de la question de l'insécurité (Schaut, 2000 (b)). En ne répondant qu'à la dimension la plus explicite de l'insécurité et en confirmant les figures de la menace (les « menaçants » et les « menacés »), le contrat de sécurité les surlégitime¹⁴ au détriment d'autres dimensions qui, elles, pourraient concerner des personnes ne revendiquant pas leur présence dans l'espace public autour de cette dimension sécuritaire ou ne pouvant le faire car elles

¹² Ces effets ne touchent pas nécessairement de manière massive les habitants du quartiers ni même la population : dans les derniers sondages du Moniteur de la sécurité, le taux de connaissance du dispositif est très faible (+ ou - 25%).

¹³ L'insécurité visée est celle qui se déploie dans l'espace public voire dans les logements sociaux investis par les différents services du contrat de sécurité.

¹⁴ Il n'est pas question d'affirmer qu'aucune agression, qu'aucune incivilité n'ont lieu dans ces quartiers, et plus particulièrement dans ces quartiers, et dans le centre urbain ; il n'est pas question non plus de dire que le sentiment d'insécurité est également réparti dans tout le territoire urbain et dans toutes les classes sociales. Je veux seulement mettre en évidence le caractère polysémique de ce sentiment et le danger qu'il y a à le réduire à un de ses sens.

n'y ont pas de place (à ce titre-là ou à aucun titre). Je pense ici à l'immense majorité des habitants de ces quartiers qui, soit n'osent pas porter plainte, soit ne se sentent pas menacés physiquement ou verbalement mais bien socialement.

Le « lissage » des réalités sociales travaillées par le dispositif se constate dans les activités de médiation. La médiation consiste bien plus à assurer une paix publique, en particulier dans les logements sociaux, à prévenir des formes de communication pathologique, qu'à travailler sur les causes de ces « pathologies » qui cachent souvent bien plus qu'elles ne révèlent. D'autant que les services de médiation, en dépendant d'une des parties¹⁵, ne disposent pas d'un véritable statut de tiers, ni des moyens suffisants et nécessaires pour critiquer les modes de fonctionnement des institutions, ni du temps indispensable à l'élucidation des demandes souvent cachées derrière ces plaintes et ces conflits.

L'ensemble de ces services, placés à côté de ces institutions, « en appendice », et dans lesquels travaillent des intervenants sociaux précarisés, offrent une lecture dramatisée des quartiers justifiée par leur propre existence. Par ailleurs, la médiatisation de leurs actions, rendue indispensable par l'émergence de l'opinion publique comme bénéficiaire du dispositif, contribue à renforcer ce processus de formatage.

3.2.2. La territorialisation du dispositif

Alors que le modèle de développement spatial et socio-économique de la ville, en n'obéissant que partiellement à des principes de contiguïté, se « déterritorialise », alors que notre monde devient un monde connexionniste (Bauman, 1998 et Boltanski, 1999), les contrats de sécurité, mais aussi la plupart des dispositifs sociaux, socio-culturels et sécuritaires¹⁶, inscrivent leur action au niveau des communes, voire des quartiers populaires.

¹⁵ Les médiateurs sont engagés par la commune, par des propriétaires de logements sociaux...

¹⁶ Pensons au plan social intégré, au programme cohabitation-intégration, aux maisons de justice...

Si on peut y voir un souci d'œuvrer « le plus près possible des gens », le renforcement du local traduit aussi la confusion faite entre le lieu d'intervention choisi et la lecture faite du monde social et des problèmes traités par le dispositif : le quartier y est perçu comme problème et comme solution. Puisque c'est dans ces quartiers que se posent les problèmes liés à la précarité sociale, à la crise du lien social, à l'insécurité, c'est là que les solutions peuvent être trouvées et mises en place (Schaut, 2000 (c)).

La territorialisation des activités des contrats de sécurité dans ces quartiers, hormis les mécanismes de stigmatisation souvent mis en exergue, contribue bien souvent à redoubler les effets de territorialisation des expériences sociales de certains des habitants des quartiers, en particulier celles des jeunes « poseurs de mur » et des personnes plus âgées qui partagent la même perception contrainte du quartier. Le sentiment d'être bloqué, enfermé dans le quartier, d'être seul ou dans des réseaux de copains que l'on voudrait à la fois quitter et ne pas quitter et continuer à être protégé par eux, la même crainte de sortir (de chez soi ou du quartier), d'être seul et de « se sentir ridicule » les font se ressembler.

Enracinés au quartier ou plutôt à quelques rues, les jeunes se voient proposer des activités qui le sont tout autant. Eux et les travailleurs sociaux deviennent « les otages du quartier » d'autant plus que de nombreux intervenants sociaux engagés sont issus des quartiers dans lesquels ils travaillent. Les maisons de jeunes, les groupes de vieilles personnes qui se rassemblent autour du thème de l'insécurité contribuent à la formation d'univers « homogènes », d'entre-soi, qui participent à un processus d'auto-confirmation identitaire.

3.2.3. Les effets identitaires

La territorialisation et le processus de formatage décrits ci-dessus ont des effets identitaires auprès de leurs « bénéficiaires ». Je ne veux pas dire par là que ces effets sont massifs et permettent de distinguer un « avant » et un « après » de l'intervention. Ils s'intègrent dans un mouvement plus large, qui se repère dans les médias, dans les dispositions prises par certaines

instances politiques¹⁷ et qui vise à définir certains groupes de population autour de l'idée de la menace¹⁸.

Ce mouvement légitime, au titre de victimes et de menaçants, la présence dans l'espace public de ces groupes qui partagent un destin social particulièrement précaire. Concernant les victimes de l'insécurité causée par des jeunes, des services tels que le service de prévention et d'accompagnement des victimes et le bureau d'assistance aux victimes permettent à ces dernières, souvent en « rupture du monde », d'entrer dans des logiques de réaffiliation au titre de victime et d'insécurisé. Elles ont au moins le mérite d'exister. Cependant ces services peuvent avoir comme résultat de figer les bénéficiaires dans ces identités, de les y enfermer.

Reconnues au monde, dans l'espace public, prises en considération par la commune, par des intervenants sociaux, par les médias, et par... les sociologues, ces personnes, porteuses d'une demande sécuritaire, n'ont pas toujours intérêt à ce qu'elle cesse. Il en va de même pour les jeunes garçons issus de l'immigration reconnus comme menaçants dans l'espace public. On connaît l'effet en retour du mécanisme de stigmatisation conduisant à l'autolabellisation des porteurs de stigmaté (Goffman, 1975). Des jeunes garçons reprennent à leur compte l'étiquette de jeune menaçant pour au moins se voir conférer une identité reconnue socialement par l'ensemble de la société. Il serait intéressant à cet égard d'approfondir l'étude des mises en scène de la menace que certains jeunes proposent aux travailleurs sociaux, aux sociologues, aux passants, d'analyser les scènes sur lesquelles elles se jouent, les enjeux qui y sont liés et les blessures morales qu'elles provoquent.

Les mécanismes de stigmatisation peuvent ainsi conduire à une forme d'enfermement identitaire et à un appauvrissement des contenus communicationnels, des interactions avec autrui, tant ces jeunes, mais aussi les personnes insécurisées, se confortent à l'image que l'on attend d'eux (Schaut, 2000 (b)). Par ailleurs, en surlégitimant ces identités, le dispositif

¹⁷ Il n'est qu'à lire le plan global de sécurité du Ministre Verwilghen pour l'apercevoir.

¹⁸ Méfions-nous cependant des généralisations hâtives, ce mouvement, s'il n'est pas anodin, se heurte aussi à un processus de reconnaissance de ces groupes. Ne pas le prendre en compte conduirait à renforcer ce qui est dénoncé.

du contrat de sécurité, à côté d'autres, conduit à exclure de l'espace public d'autres modalités d'identification de ces « bénéficiaires » et d'autres groupes d'habitants¹⁹.

CONCLUSION

Les contrats de sécurité auront eu au moins deux mérites : le premier est d'avoir, de manière sans doute involontaire, remis en question les pratiques et les missions du travail social et son positionnement par rapport aux instances politiques, le second est d'avoir pointé du doigt ou laissé émerger des souffrances sociales, des blessures morales de personnes, de groupes, y compris les jeunes des quartiers, se sentant abandonnés par les politiques sociales socio-culturelles « traditionnelles », et dont les demandes (y compris des demandes de sécurisation) souffraient bien souvent d'un manque de reconnaissance. Mais on peut craindre que la manière dont ces souffrances, ces blessures sont abordées n'y réponde mal, voire engendre de nouveaux mépris, de nouveaux stigmates.

Par ailleurs, si une logique de type sécuritaire prédomine auprès de certains acteurs politiques, l'impression générale qui se dégage est davantage l'idée de politiques bricolées, installées dans l'urgence, répondant à des demandes sociales qui ont pour caractéristique commune de surgir brutalement dans l'espace public, de façon événementielle, et d'occuper, temporairement, tous les discours.

On pense à la fois aux « émeutes » de Forest en 1991 et de Cureghem en 1997, toutes les deux suivies dans la foulée de l'instauration de trois nouveaux dispositifs (les contrats de sécurité, de quartier en 1991 et les quartiers d'initiative en 1997) et aux élections, qui révèlent des poussées de l'extrême-droite. Dans ces nouveaux dispositifs, la place prise par le registre discursif révèle aussi l'importance, pour les instances politiques, d'occuper les lieux médiatisés et de rassurer l'opinion publique.

Les effets brièvement esquissés dans cet article constituent-ils des effets « pervers » ? En m'excusant déjà d'y répondre de manière triviale, je dirais

¹⁹ On peut penser aux femmes, aux autres vieilles personnes, aux autres jeunes.

que cela dépend de la position occupée. Il n'est pas certain que les autorités communales, qui considèrent les contrats de sécurité comme une manne céleste, et les instances régionales et fédérales, qui montrent ainsi leur souci de prendre en compte les problèmes d'insécurité et d'insatisfaction des citoyens à l'égard de la police (mais aussi du politique en général), y voient là des effets pervers, et que, s'ils le sont, ils sont secondaires. Il n'est pas certain que des jeunes qui voient arriver des travailleurs de rue, s'ouvrir des maisons de jeunes, que les victimes mieux accueillies au commissariat de police soient particulièrement sensibles aux arguments présentés dans cet article²⁰.

Quant au sociologue, il lui apparaît que ces effets ne sont pas la conséquence non voulue de décisions et d'actions politiques (et, en cela, ne sont pas des effets pervers), mais au contraire sont contenus dans la définition même des objectifs des contrats de sécurité et dans leur mise en application.

²⁰ Il est frappant de constater que les jeunes demandent souvent des terrains de mini-foot, des maisons de jeunes, la présence de travailleurs de rue, certes parce que cela leur plaît, mais aussi comme s'ils savaient, avaient intimement intégré l'idée qu'il s'agissait là des seules demandes légitimes qu'ils pouvaient formuler à l'égard de la commune, les seules audibles, ou qu'il n'y en avait pas d'autres à formuler. Ces demandes n'ont pas intérêt à cesser (ce qui peut expliquer pour partie le vandalisme que certains jeunes commettent contre des installations sportives de quartier : le vandalisme rappelle au bon souvenir). Reste, pour la sociologue, le trouble d'un discours critique qui ne rencontre pas nécessairement et immédiatement les avis des « bénéficiaires ». Reste son refus d'y voir là de la fausse conscience, « des idiots culturels » et la nécessité, pourtant, de pointer des effets qui à long terme risquent de recomposer en profondeur les identités et les relations sociales.

BIBLIOGRAPHIE

- Z. BAUMAN (1998), *Globalization : the human consequences*, Cambridge, Polity Press.
- L. BOLTANSKI (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Nrf Essais, Gallimard.
- D. DE FRAENE, K. LALIEUX, P. MARY, S. SMEETS (1997), « Les contrat de sécurité et de société dans la Région de Bruxelles-Capitale », in *Dossiers BRES*, n° 37, IRIS Editions.
- J.L. GENARD, (1999), « Culture et politique », in *la Revue Nouvelle.*, N° 1, Tome 109.
- E. GOFFMAN (1975), *Stigmaté*, Paris, Le sens Commun, Les éditions de Minuit.
- G. HACOURT, J. LACROIX, K. TANGE, (1999), *Evaluation des contrats de sécurité et de société bruxellois*, Synergie, Bruxelles.
- C. SCHAUT (1998), « Les contrats de sécurité, l'Aide à la jeunesse et les jeunes : une coexistence difficile ? », in *Droit des Jeunes*, N° 171.
- C. SCHAUT (2000(a)), « Le travail social et les nouveaux dispositifs : entre tension et redéfinitions », à paraître dans un ouvrage collectif issu de la recherche SSTC.
- C. SCHAUT (2000(b)), « Au coeur des quartiers : relations sociales et dispositifs ou les enjeux des territoires », à paraître dans un ouvrage collectif issu de la recherche SSTC.
- C. SCHAUT (2000(c)), « Le sentiment d'insécurité comme fait social total : le cas d'un groupe de paroles », à paraître dans un ouvrage collectif issu de la recherche SSTC.

LA POLITIQUE SOCIALE SOUS LE SCEAU DE L'ETAT-PROVIDENCE ACTIF : ESQUISSE D'EVALUATION CRITIQUE

*Nicola Giovannini**

DE LA QUESTION SOCIALE A LA « NOUVELLE QUESTION SOCIALE »

L'avènement de la question sociale au 19^e siècle, suite aux effets désagrégeateurs de la révolution industrielle qui balayait les structures du monde féodal et au fonctionnement contingent et arbitraire du système de libre échange et de libre contractualisation, confronta les sociétés modernes européennes au spectre du paupérisme de masse. L'invention du « social »¹ comme réponse à la question sociale s'esquissa sous la forme d'un tissage difficile mais continu d'un filet de sécurité sociale, de la construction progressive du proto-État social dès la deuxième moitié du 19^e siècle jusqu'à la forme la plus achevée de l'Etat social au milieu des années septante.

La prise de conscience des interdépendances qui enserrant toujours plus étroitement les différentes couches de la société, la perception de celle-ci comme un « système de dépendance réciproque », va ainsi stimuler le « procès général de collectivisation » des moyens de lutte contre l'adversité et les déficiences qui accompagne la consolidation de l'État à travers l'accroissement du champ de l'action publique dans les domaines de la santé, de l'enseignement et de l'assistance². En d'autres termes, se trouve posé le principe d'une responsabilité sociale ou publique d'éradiquer les foyers de pauvreté, d'insalubrité et d'analphabétisme qui marquent les territoires nationaux.

* Nicola Giovannini est chercheur au Centre de Théorie Politique et assistant chargé d'exercices en Sciences Politiques (U.L.B.)

¹ J. DONZELOT, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994.

² A. DE SWAAN, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995.

Ce processus connaît son acmé avec l'institutionnalisation du principe redistributif fondé sur le mécanisme des prélèvements obligatoires et de la technique assurancielle auquel correspond l'État-providence de l'après-deuxième guerre mondiale³.

De 1950 jusqu'au milieu des années septante, les États-providence européens vont connaître un développement exponentiel et une complexification de leur ingénierie institutionnelle. Dès le milieu des années septante, toutefois, ils entrent dans un cycle de crise auquel nous sommes encore confrontés aujourd'hui. L'ampleur des symptômes d'érosion de la cohésion sociale qui affectent les sociétés européennes (la persistance d'un chômage de masse structurel et durable, l'expansion des phénomènes de précarisation ou de désaffiliation, l'apparition de nouvelles pauvretés et de nouvelles inégalités⁴, l'explosion des incivilités⁵) ont conduit nombre d'observateurs à parler de « nouvelle question sociale ». D'un point de vue systématique, celle-ci témoigne d'une double crise : la crise de la société salariale et celle de l'État-providence⁶.

Pour certains auteurs⁷, la crise du travail salarié, ce médium censé assurer au cours du temps social dominant la structuration de l'identité individuelle et la construction du lien social, s'explique en grande partie par l'impact de la « troisième révolution industrielle »⁸. Ces auteurs voient la cause substantielle de la désaffection radicale du travail non ou faiblement qualifié dans la mutation de la nature du capitalisme et donc de la nature du travail. La dissolution de l'usine lourde, fortement intégratrice de main-

³ En 1994, la Belgique voit l'instauration du système de sécurité sociale et la création de l'ONSS.

⁴ P. ROSANVALLON et J.-P. FITOUSSI, *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil, 1996.

⁵ H. LAGRANGE, *La civilité à l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1995 ; S. ROCHÉ, *La société incivile*, Paris, Seuil, 1996.

⁶ P. ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981 ; Idem, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995.

⁷ D. COHEN, *Richesse du monde, pauvretés des nations*, Paris, Flammarion, 1997 ; J. RIFKIN, *La fin du travail*, Paris, La découverte, 1996.

⁸ Celle-ci se base sur l'approfondissement et l'extension d'une grappe technologique (robotique agricole et industrielle, bureautique, biotechnologies, nouvelles technologies de l'information et de la communication) comme catalyseur et accélérateur du processus de substitution du travail humain par la machine.

d'oeuvre, en petites unités de production homogènes, le recours à la sous-traitance, l'exigence de professionnalisation des tâches, l'introduction des nouvelles technologies de l'information et des nouvelles formes d'organisation du travail dites « qualifiantes », scellent la rupture avec le compromis fordiste et le passage à un processus d'intégration hautement sélectif⁹. Dans ces conditions, l'individu dépourvu de compétences diversifiées et d'un capital social voit ses occasions et ses conditions d'intégration dans la sphère du travail fragilisées.

Mais le délitement de la société salariale s'opère aussi en son coeur lorsque la figure idéal-typique du contrat à durée indéterminée et à temps plein, sous la pression de l'exigence impérieuse de flexibilisation, se fragilise et se décompose avec la multiplication des activités atypiques : contrats à durée déterminée, temps partiel, emplois « aidés », activités précaires et aléatoires, intérim permanent, etc. Désormais, plus de la moitié des recrutements au sein de l'UE se fait sous la forme de contrats atypiques (53 % en moyenne).

Ces nouvelles formes d'emploi, basées sur une flexibilisation des conditions d'intégration professionnelle, constituent une modalité d'adaptation des entreprises à des flux économiques de plus en plus variables. Par conséquent, une bonne part de cette flexibilité est subie et correspond donc à une forme de sous-emploi qui ne concourt pas à garantir la motivation et l'investissement personnel requis par les entreprises et donc à préserver le travail dans son rôle de « grand intégrateur »¹⁰.

Les discours optimistes actuels annonçant le retour à une croissance riche en emplois, qui se basent sur les succès récents de certains pays dans la lutte pour l'emploi, doivent donc être appréhendés avec prudence. Comme le démontrent les exemples de la Grande-Bretagne, de l'Espagne et de la France, ces succès reposent sur un recours massif à l'intérim, aux temps partiels et aux contrats à durée déterminée. Dès lors, le nombre de personnes employées ne peut incarner le seul indicateur pertinent de sortie de la crise car il faut aussi prendre en compte la dimension qualitative des emplois occupés.

⁹ R. BOYER et J.-P. DURAND, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, 1993.

¹⁰ Y. BAREL, « Le grand intégrateur », *Connexions*, n° 56, 1990.

DE LA CRITIQUE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE PASSIF A L'AFFIRMATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE ACTIF

Dans les années 80, l'approfondissement de la crise financière des États-providence et l'inadaptation des modalités d'intervention sociale en vigueur dans un contexte de chômage de masse durable, ont conduit à jeter l'anathème sur les techniques dites purement passives ou indemnitrices du traitement social du chômage et de l'exclusion.

Si la critique néolibérale, qui eut alors le vent en poupe, voyait dans les réglementations rigides de l'État-providence la cause essentielle du chômage de masse et dénonçait ses effets assistancielles et déresponsabilisants, on assista aussi au développement d'un autre discours critique qui, tout en restant attaché à la légitimité de l'intervention de l'État dans le champ social, vantait les mérites d'une décentralisation et d'une débureaucratization de ses modalités d'intervention¹¹.

Dans cette perspective, l'État se devait, d'une part, de donner à la société civile les moyens de revivifier ses solidarités de proximité, d'autre part, de pratiquer le partenariat ou la délégation contrôlée d'une partie de ses prérogatives sociales à un tissu intermédiaire (associations, collectivités locales, ...). La mise en exergue de la crise technique de l'État social (qui témoigne d'une déconnexion entre l'appareil d'action publique et la société, autrement dit de l'impuissance de l'État à lutter contre l'ampleur croissante du chômage, de la relégation socio-économique, de la nouvelle pauvreté, etc.) suscita une transformation de ses modalités d'intervention¹² afin de viser les victimes du nouvel ordre socio-économique, c'est-à-dire une frange de la population jusque là bien intégrée dans la société salariale et qui subit le processus de précarisation des statuts.

Les multiples mesures prises en ce sens ont conduit à esquisser une nouvelle figure de l'État-providence, celle de l'État-providence actif, qui repose sur une logique d'activation des dépenses sociales dans le but

¹¹ C'était notamment la voie esquissée par P. ROSANVALLON dans *La crise de l'État-providence*, op cit.

¹² J. DONZELOT, « Les transformations de l'intervention sociale », in S. PAUGAM (sous la dir. de), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Editions La Découverte, 1996, pp. 88-100.

d'intégrer le plus grand nombre de demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Bien que cette logique soit à l'oeuvre depuis plus de dix ans dans bon nombre d'états européens, les gouvernements tendent de plus en plus à afficher l'État-providence actif comme l'orientation explicite de leur politique sociale. Ainsi la coalition gouvernementale récemment installée en Belgique présente clairement l'État-providence actif comme la recette la plus idoine pour enrichir le taux d'activité et ainsi garantir l'avenir de la protection sociale¹³.

Voyons à présent quels types de mesures cette orientation implique et quelle évaluation on peut en faire au vu des résultats engrangés par les politiques d'activation mises en oeuvre jusqu'ici.

Les programmes de résorption du chômage adoptés en Belgique, à l'instar de la majorité des autres Etats de l'UE, ont conduit à multiplier les mesures de remise au travail des chômeurs à travers la création d'« emplois aidés », c'est-à-dire d'offres d'emplois subventionnés dans le secteur public ou d'activités à des conditions dérogatoires au droit commun des conditions de travail. Une kyrielle de contrats de formation, d'insertion et de réinsertion professionnelle a ainsi vu le jour : CMT (chômeurs mis au travail), CST (Cadre Spécial Temporaire), TCT (Troisième Circuit du travail), ACS (agent contractuel subventionné dans une ASBL), emplois offerts par le F.B.I.E., contrats P.R.I.M.E., contrats de stagiaires, programmes de transition professionnelle, contrats de première expérience professionnelle, institution des agences locales pour l'emploi, etc.

Le gouvernement actuel n'entend pas rompre avec cette orientation. Sa décision de renforcer les moyens mis à disposition des Régions pour financer ces mesures, l'institution d'un contrat de premier emploi pour les jeunes¹⁴ et la promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand vont

¹³ Voir à ce sujet le chapitre consacré à l'emploi et à l'axe socio-économique de la déclaration de politique fédérale du 12 octobre 1999. Ce chapitre invite l'opinion publique belge à se convaincre des vertus d'un nouveau modèle d'Etat-providence : l'Etat-providence actif. Ce dernier aura la lourde tâche de s'attaquer à un taux de chômage général de l'ordre de 11,3 % au début de cette année, c'est-à-dire 391.700 chômeurs complets indemnisés dont 66.516 jeunes de moins de 25 ans.

¹⁴ Le 12 novembre 1999, sur proposition de la Ministre de l'Emploi Laurette Onkelinx, le gouvernement a adopté un projet de loi offrant une convention de premier emploi aux

clairement dans ce sens. L'une des caractéristiques essentielles de ces mesures est qu'elles s'inscrivent dans une stratégie de ciblage et d'individualisation du traitement social. Or de multiples analyses des politiques publiques d'insertion par le travail¹⁵ ont déjà démontré en quoi cette stratégie était source d'effets pervers.

Primo, le pullulement des formes subventionnées de travail et la multiplication des catégories juridiques qui leur sont liées contribuent à diversifier le statut des travailleurs et à élargir la zone du travail atypique ou du sous-emploi.

Secundo, pris dans le maillage diversifié de ces mesures de lutte contre le chômage, des catégories sociales déterminées sont soumises à des traitements juridiques spécifiques ; autrement dit ils font l'objet d'un ciblage psychosociologique débouchant sur un traitement individualisé de réinsertion par le travail.

Ce faisant, en passant du principe d'égalité de traitement au principe d'équité ouvrant la voie à un traitement différentiel en fonction de la spécificité des besoins de la catégorie ciblée¹⁶, la poursuite de l'égalité concrète tend à s'émanciper de la tutelle de l'égalité formelle, autre pan essentiel du droit. En effet, comme le souligne Alain Supiot¹⁷, les deux principes censés animer le droit dans l'Etat social sont l'égalité formelle (qui vise à garantir la généralité, l'abstraction et la pérennité de la règle de

jeunes. Son objectif est d'éviter l'enlèvement des jeunes dans le chômage en offrant le plus tôt possible un emploi et une formation professionnelle. Le Plan Rosetta, adopté le 17 janvier 2000 lors de la conférence interministérielle de l'emploi confirme cette volonté d'intervenir énergiquement sur ce public-cible dès la sortie de l'école. Désormais, tous les jeunes de moins de 25 ans, non diplômés de l'enseignement secondaire supérieur et qui ont quitté l'école depuis au moins trois mois, seront convoqués par le service régional compétent pour négocier et conclure une convention d'insertion adaptée à leurs besoins spécifiques pour pouvoir accéder à la convention de premier emploi.

¹⁵ A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, p. 94 ; Jean-Claude Barbier et J. GAUTIER, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1998.

¹⁶ Comme l'indique ROSANVALLON, ce nouveau paradigme implique un dépassement de la conception libérale classique du droit : le principe n'est plus celui de l'égalité de traitement, mais celui de l'équité de traitement entendu comme droit égal à un traitement équivalent en fonction des spécificités de chaque individu en situation (*La nouvelle question sociale*, op. cit., p. 218).

¹⁷ *Op. cit.*, pp. 222-223.

droit sur la variété des situations de fait) et l'égalité concrète (qui elle justifie l'adaptation des règles à la diversité et à la mobilité des situations sociales). L'une ne peut être poursuivie au détriment de l'autre sous peine soit d'occulter des inégalités de fait flagrantes soit, inversement, de tenir compte des moindres d'entre elles et de conduire ainsi à une prégnance normative excessive.

Aux yeux de certains, c'est à cette deuxième dérive que le projet d'Etat social nous confronte aujourd'hui. Loin de constituer des médiums passifs et anodins, les moyens juridico-administratifs auraient contribué à créer un « réseau toujours plus dense de normes juridiques, de bureaucraties étatiques et paraétatiques [qui] finit par recouvrir la vie quotidienne des usagers potentiels et effectifs »¹⁸.

En outre, l'efficacité pratique et la consistance sociologique de ce processus de ciblage de l'intervention sociale sont discutables. Ainsi, la catégorie des jeunes sans emploi de moins de 25 ans, supposée cibler un public spécifique, masque une diversité de formations et de capacités d'insertion sociale des individus concernés. En l'occurrence, ce sont les plus qualifiés qui profitent en premier lieu des dispositifs offerts. Afin de contrer cette dérive, on décide alors de renforcer encore davantage les dispositifs de prévention ou de traitement du chômage et on quitte ainsi le droit pour l'assistance sociale individualisée.

Enfin, on ne peut manquer d'observer le caractère précaire et faussement transitoire des emplois offerts par le secteur insertionnel parapublic. Étant donné les faibles chances d'un retour ultérieur dans le marché commun du travail¹⁹, cet espace économique intermédiaire, dans lequel les bénéficiaires

¹⁸ J. HABERMAS, « La crise de l'Etat-providence et l'épuisement des énergies utopiques », *Ecrits politiques*, Paris, Le Cerf, 1990, p. 115.

¹⁹ Pour remédier à cette dérive, certains, comme le secrétaire national de la CSC, P. CARLINO, préconisent une réforme profonde du programme de résorption du chômage. D'une part, M. CARLINO propose de simplifier la palette des dispositifs d'emplois subventionnés par les pouvoirs publics (PRIME, ACS, PTP, FBIE, etc) en les fusionnant en un seul programme et en retenant comme seul critère de distinction la nature publique ou privée et associative de l'employeur. D'autre part, afin de rompre avec le caractère sous-statutaire des emplois concernés, il est impératif de stabiliser les fonctions dont l'utilité sociale est largement prouvée (voir *Le Soir* du 7 février 2000).

sont appelés à combler leur déficit d'insertion, tend à se muer en une zone d'occupation durable et à faire office de secteur voué à occuper les exclus de l'emploi salarié classique.

De plus en impliquant le secteur de l'économie sociale dans des activités instables de réinsertion par l'économique, on tend à confiner le non-marchand dans des activités de réparation et d'urgence (du type Plan communal d'embauche des jeunes, A.L.E., etc.)²⁰ alors qu'il offre des perspectives plus enrichissantes²¹. En l'occurrence, les politiques actuelles d'aide à l'emploi et d'accompagnement à l'insertion ne permettent pas le déploiement d'un véritable droit à l'initiative. Tout en soutenant l'essor de l'économie sociale, l'Etat ne fait que reconduire un mouvement de tutelle étatique sur la société civile parce qu'il se fonde sur une logique de l'offre institutionnelle.

Autrement dit, les projets adoptés sont dans la plupart des cas des projets prédéfinis de manière administrative. Rarement peuvent voir le jour des projets répondant à une définition autonome par des acteurs locaux en fonction de besoins sociaux reconnus par ces derniers et non satisfaits par l'offre publique et privée. La revalorisation du tissu associatif et la reconnaissance d'un droit à l'insertion comme droit à l'initiative doit au contraire reposer sur la promotion d'une logique de la demande sociale, privilégiant des projets durables et susceptibles de déboucher sur des contrats qui se rapprochent le plus des qualités du travail salarié classique (en termes de statut, de droits et de protections).

L'autre grande tendance qui marque l'évolution récente de l'ensemble des régimes nationaux de protection sociale est le renforcement des critères d'éligibilité à l'offre de prestations sociales ; autrement dit, toujours au nom du principe d'activation, le durcissement des conditions d'octroi et de reconduction des allocations sociales. L'objectif est de responsabiliser les

²⁰ P. DEFEYT, « Le non-marchand : projet politique ou bouée de sauvetage ? », in *L'avenir du non-marchand*, Bruxelles, MOC / EVO, 1996, pp. 51-64.

²¹ J. DEFOURNY, « Les pistes de l'économie sociale, du secteur non-marchand et des services de proximité », in *Idem*, pp. 65-86 ; J. DEFOURNY et J. L. MONZON CAMPOS (éd.), *Economie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1992 ; voir aussi J.-L. LAVILLE (dir.), *Les services de proximité en Europe*, Paris, Syros, 1993).

bénéficiaires et de les inciter à se réinsérer dans le marché du travail. Dans cette optique, les gouvernements sont appelés à promouvoir en matière de prestations sociales, d'impôts, de contributions et de prélèvements obligatoires sur les salaires des politiques qui incitent clairement les personnes concernées à chercher du travail, à l'accepter et à le conserver²².

Les propositions du gouvernement belge actuel, telles l'abaissement des charges sur le travail, le projet de réforme fiscale annoncé par le Ministre des Finances, la lutte contre les pièges à l'inactivité²³, la décision de lier toujours plus étroitement l'octroi de prestations sociales à la condition de suivre une formation ou d'accepter un emploi se conforment clairement à ces exigences. Il faut souligner que ce principe de contractualisation n'affecte pas seulement les prestations dérivant de la sécurité sociale (comme l'assurance-chômage) mais aussi celles acquises au titre de l'aide sociale dont la finalité est d'assurer le minimum de survie pour les personnes qui échappent au filet de la protection sociale traditionnelle.

En effet, le minimex, ou minimum de moyens d'existence, institué en 1974, est accordé par les Centres publics d'aide sociale sous conditions de ressources et à condition d'être disposé à travailler ou d'être médicalement inapte à travailler. Pour les jeunes de moins de 25 ans, le CPAS peut proposer au demandeur un contrat de réinsertion. En cas de refus du contrat, une suspension temporaire du minimex est possible. Pour ceux âgés de plus de 25 ans, l'exécution d'un tel contrat de réinsertion prouve la volonté d'être remis au travail²⁴.

²² Voir à ce sujet la Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres lors du Conseil du 2 décembre 1996, sur le rôle des systèmes de protection sociale dans la lutte contre le chômage (96/C 386/02). De même la communication de la Commission du 12 mars 1997 (*La protection sociale en Europe*, 1997, Com (98) 243 final), ainsi que les Lignes directrices pour l'emploi énoncées au Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg (20 et 21 novembre 1997).

²³ Sur la question des obstacles décourageant le passage de l'allocation à l'emploi (dûs principalement au gain trop faible, à la perte de droits sociaux, et aux coûts qu'induit la reprise d'un emploi), voir également l'avis n° 1293 du Conseil National du Travail et du Conseil Central de l'Economie du 20 décembre 1999.

²⁴ On peut comparer cette aide sociale, cette forme de revenu minimum garanti, à d'autres expérimentations européennes (voir à ce sujet C. EUZEBY, « Le revenu minimum garanti dans la C.E.E. », in *Revenu minimum et pauvreté en Europe*, Revue Française des Affaires Sociales, Hors-Série, octobre 1991, pp. 9-23).

La focalisation de l'Etat-providence sur le souci d'insertion implique donc, d'un côté, que le bénéficiaire de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale ne soit pas le récepteur passif d'une allocation inconditionnelle mais qu'il s'engage à remplir la contrepartie inscrite dans le contrat, et de l'autre, que l'Etat lui procure les moyens de combler son déficit d'insertion. En se fondant sur un processus d'individualisation de la gestion du social, l'Etat entend ainsi traiter une zone de vulnérabilité diversifiée et avoir prise sur les multiples micro-déficiences du tissu social. Mais ce souci d'insertion individualisé, qui vient pallier le déficit des médiums d'intégration traditionnels (comme l'école et l'entreprise), n'est pas sans effets pervers.

D'une part, il place les travailleurs sociaux dans une fonction de « magistrature sociale » animée par un « souci cognitif » des traits de personnalité marquant une socialisation défailante. Or, cette exploration de la sphère intime, cette mise à jour des fêlures du sujet, ne comporte-t-elle pas des risques ? Certaines études sur le terrain ont montré que la mise en récit, le dévoilement sous mode narratif des ratés et des handicaps qui marquent sa vie peut conduire l'individu à se voir atteint dans sa dignité, et qu'« en triturant la part obscure des existences individuelles, cette pratique peut se retourner contre l'individu et susciter des phénomènes de rétroaction négative »²⁵.

D'autre part, la tentative de répondre aux carences lourdes de la socialisation ne conduit le plus souvent qu'à bricoler des solutions partielles qui n'assurent qu'une « insertion fragile et fugace des individus »²⁶.

Cependant, certains²⁷ soulignent aussi que la dénonciation des effets stigmatisants et inquisiteurs de l'octroi conditionnel, et donc soumis à un contrôle des prestations sociales, ne peut faire fi du fait que la pauvreté et l'exclusion ne se résument pas à une simple misère économique, c'est-à-dire

²⁵ I. ASTIER, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 240.

²⁶ *Ibid.*, p. 237.

²⁷ Voir S. PAUGAM, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, 1991.

à une insuffisance de revenus, mais vont de pair avec une déstructuration sociale, culturelle et psychologique.

Dès lors, pour ceux qui cumulent les handicaps et les échecs existentiels, éducationnels et professionnels, et qui sont ainsi dépourvus des conditions minimales assurant l'autonomie individuelle, il semble qu'une prise en charge active et responsabilisatrice soit préférable au simple octroi d'une allocation de ressources.

CONCLUSION

Malgré l'impression d'inédit que cette expression peut susciter chez un public non averti, l'État-providence actif n'est en réalité que la théorisation a posteriori d'une tendance à l'oeuvre depuis plus d'une décennie dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne²⁸. Comme son nom l'indique, la logique explicite de ce nouveau modèle d'État-providence est de rompre avec le mécanisme purement indemnisateur et assistancialiste de l'État-providence passif.

Concrètement, cela se traduit par une stratégie de mobilisation des chômeurs, basée sur une liaison de plus en plus systématique entre octroi de l'indemnisation et recherche active d'emploi de la part du bénéficiaire. Autrement dit, le droit à percevoir l'allocation compensatoire est de plus en plus strictement conditionné à l'obligation d'ajuster ses propres attentes aux réquisits du marché du travail, autrement dit à faire preuve d'une bonne volonté d'insertion. Et pourtant, une politique d'activation des dépenses passives ne peut reposer sur la seule « bonne volonté » des sans-emploi de rechercher activement du travail : elle présuppose un volume d'emploi correspondant, au risque de s'assimiler à une invocation hypocrite.

²⁸ Cf. J.-C. BARBIER et J. GAUTIÉ, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, 1998. Sur le concept même d'État-providence actif, voir Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995, ainsi que les multiples documents commis par la Commission européenne, dont l'emblématique Livre Blanc de 1993 (*Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le 21e siècle*, Commission des Communautés européennes, Bulletin des Communautés européennes, Supplément 6/93).

Or on ne peut nier l'existence d'un chômage involontaire dû à une absence structurelle d'emplois (ou plutôt à un rétrécissement du volume de travail lié à un système de production de biens et de services de plus en plus « rationalisé », « automatisé » et « informatisé ») et pas seulement à l'inadaptation des qualifications par rapport aux impératifs fonctionnels du système économique.

D'autre part, on possède déjà des évaluations sérieuses des piètres résultats obtenus par l'État-providence actif : inefficacité des politiques de formation professionnelle qui confine à la gabegie financière, efflorescence des formes atypiques, instables et parfois artificielles de travail, sans compter l'effet sournois d'une diminution du taux de chômage au prix d'un accroissement du taux de sous-emploi²⁹.

En outre, l'idéologie de l'État-providence actif, en affichant une logique de la conditionalité³⁰ renforcée face à un principe de réalité économique de plus en plus intransigeant, comporte le risque de voir l'obligation de travailler supplanter le droit au travail. Certes la contrainte sous-jacente à cette logique peut prendre des degrés divers. En Angleterre, par exemple, la notion d'emploi « convenable » a été remplacée en 1989 par celle de « raison valable » de refuser un emploi.

Le modèle belge d'Etat-providence actif, par contre, semble emprunter des voies moins brutales. En effet, il faut souligner que, lors du Conseil européen des ministres de l'emploi du 29 novembre 1999, Laurette Onkelinx s'est opposée à la recommandation européenne demandant à la Belgique de revoir la durée de ses indemnisations de chômage et les critères d'éligibilité, car cette mesure aurait accentué le phénomène bien connu de déplacement d'un bon nombre de personnes des statistiques du chômage vers celles des minimexés. Le gouvernement actuel s'est même

²⁹ Cet indicateur comptabilise aussi ceux qui ont été exclus des statistiques du chômage mais qui ne relèvent pas pour autant de la catégorie du plein-emploi salarial : les chômeurs en fin de droit découragés, les bénéficiaires de formes d'emplois subventionnés, aidés, des stages de formation ou d'apprentissage, les travailleurs chichement rémunérés, le temps partiel subi.

³⁰ La « conditionalité » vise le fait que l'octroi des droits sociaux est de plus en plus soumis à un ensemble de conditions auxquelles doivent se soumettre les ayants droit.

engagé à humaniser les mécanismes de contrôle et de sanction qui touchent les chômeurs³¹.

Quoi qu'il en soit, et quoi qu'en pensent les sociaux-démocrates qui rechignent à voir le revenu se découpler du travail, la persistance d'un système de sanctions démontre que l'orientation actuelle s'appuie toujours sur une idéologie qui, à la fois, pose le travail comme vecteur d'accomplissement de soi auquel tout un chacun aspire et soupçonne la présence en chacun d'une propension à ne pas vouloir travailler. Et quoi qu'en disent les libéraux, il s'agit d'une orientation faussement libérale : en réduisant le pouvoir de négociation du travailleur, sa faculté de choisir de manière autonome son destin d'actif, elle restreint le principe de la liberté de travail.

Enfin cette orientation fait fi du sentiment de déconnexion éprouvé par nombre de jeunes entre leurs aspirations personnelles et les profils de postes définis tant par l'offre privée que l'offre publique d'emplois. Sans parler de cette sourde insatisfaction que vit la « marginalité invisible » qui, tout en étant intégrée dans la sphère du travail, ne se reconnaît pas dans le sens imposé à l'exécution de ses tâches³². Or, l'approfondissement de ce sentiment d'hétéronomie éprouvé vis-à-vis du travail, et de l'utilité sociale qui lui est corrélative, peut conduire à accroître l'érosion, déjà en cours, des assises motivationnelles pourtant nécessaires au maintien de la vitalité de la société civile et de la légitimité des actions du système politico-administratif.

³¹ Comme en témoignent l'adoption par le conseil des ministres, le vendredi 4 février 2000, d'un avant-projet de loi qui modifie le mode de contrôle de la situation familiale des chômeurs et circonscrit la possibilité des visites domiciliaires ainsi que le projet de réforme du système actuel des sanctions aux chômeurs

³² Voir à ce sujet Y. BAREL, *op. cit.*

L'EVALUATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES EN BELGIQUE : QUELQUES APPLICATIONS RECENTES

*Edwin Zaccai**

Les politiques relatives à la protection de l'environnement se sont mises en place de façon structurée depuis environ deux décennies en Belgique. La régionalisation, qui a confié la plupart des compétences aux Régions, a constitué un moment capital dans ce processus. Néanmoins d'autres niveaux de compétences jouent également leur rôle, avec parfois une recherche difficile de coordination.

D'autant qu'une caractéristique importante des problèmes liés à l'environnement est le fait qu'ils découlent directement de choix posés dans nombre de politiques différentes. Ainsi par exemple la croissance du transport ou la diminution de la biodiversité sont dépendants de la politique d'aménagement du territoire. Les choix liés à l'énergie, à l'industrie, à l'agriculture comportent des impacts directs sur l'environnement. De sorte que l'évaluation de son état doit être suivie non seulement comme une mesure de l'application des politiques d'environnement, mais aussi en relation avec l'évaluation d'autres politiques, dans leur incidence sur l'environnement.

Cette constatation a conduit, depuis les années 90, à rechercher l'inclusion d'une intégration, dans la plupart des politiques, d'une mesure de leurs effets sur l'environnement. Ce mouvement, rationnel du point de vue de la protection de celui-ci, se heurte à son tour au morcellement des compétences. En outre, il nécessite de nouveaux moyens d'évaluation, à l'intérieur de ces différentes politiques, et surtout il exige de nouveaux arbitrages entre les objectifs à l'intérieur des secteurs. C'est pourquoi il se

* Edwin Zaccai est co-directeur du Centre d'Etudes du Développement durable à l'IGEAT (Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire) à l'Université Libre de Bruxelles.

révèle encore assez imparfait et représente plutôt une importante ligne de force promue par les autorités pour les années à venir¹.

A ces écueils s'ajoute le fait que la notion d'environnement est très ouverte, les thèmes que l'on y inclut variant dans le temps. Ainsi, si l'on s'interroge sur les relations entre santé et environnement – un thème de préoccupation actuel – jusqu'où étendre cette dernière notion ? En épidémiologie, on étudie de longue date, sur le plan de la santé, les interactions entre un sujet et son milieu, y compris ses conditions socio-économiques. Il n'est donc pas évident de différencier l'épidémiologie d'une mise en relation "santé - environnement", et les délimitations dépendront notamment des compétences et cadres institutionnels, du poids relatif des problèmes traités, des traditions de recherches, etc.

L'une des voies qui a été suivie pour affronter ces différentes difficultés de façon cohérente est l'élaboration de plans. Ceux-ci incluent dès leur élaboration des acteurs de compétences plus larges que les responsables de la protection de l'environnement. Ainsi par exemple, en Région wallonne, un Plan d'Environnement pour le Développement durable (PEDD) a été approuvé en 1995, suite à des concertations avec d'autres ministères et avec des acteurs socio-économiques, qui ont duré une année. Ces consultations ne furent pas seulement formelles et aboutirent à des changements très sensibles entre le début et la fin du processus.

L'EVALUATION PAR INDICATEURS

Pour objectiver et systématiser l'évaluation de l'état de l'environnement, mais aussi, par extension, de politiques à cet égard, on a recours de façon croissante à des indicateurs appropriés (Defrise et al. 1998). Cet usage nécessite donc que l'on s'y arrête quelque peu ici.

Classiquement on a développé des indicateurs de trois types : « Etat », « Pression », « Réponse ». Les indicateurs d'« Etat » sont les plus

¹ Un exemple typique de cette exigence figure dans le Traité sur l'Union européenne (Amsterdam, 1997): "Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté (...) en particulier afin de promouvoir le développement durable" (Article 6). Sur la notion de développement durable, voir la note 3, ci-après.

immédiats à comprendre. Il s'agit d'une série de valeurs issues de mesures, dont le cadre et la méthodologie sont fixés au cas par cas, et destinés à donner une image de l'évolution des principales données physiques de l'environnement. Si l'on prend le domaine de l'eau comme illustration, on suivra l'état de la qualité des cours d'eau, le niveau des nappes phréatiques, leur pureté, etc. Les indicateurs de "Pression" qui y sont associés, retraceront les causes directes de ces évolutions, par exemple les épandages d'engrais au-dessus des nappes phréatiques, les sources de polluants déversés dans les cours d'eau, etc... Quant aux indicateurs de "Réponse", ils seront relatifs à des "réponses" politiques de gestion, apportées à ces problèmes. Par exemple, le nombre de stations d'épuration mises en service, ou les législations en vigueur dans le domaine de l'eau.

Plus récemment, ont été ajoutées deux catégories d'indicateurs, les indicateurs de "Forces directrices" ("driving forces"), qui tracent, en amont des Pressions, les évolutions socio-économiques conduisant à ces pressions ; et les indicateurs d'"Impact", qui interviennent après la mesure de l'Etat, pour suivre plus précisément des impacts importants, notamment sur l'homme². Dans l'exemple lié à l'eau, la quantité d'engrais vendue pourrait être un indicateur de Force directrice, et la fréquence de maladies dues directement à une mauvaise qualité de l'eau potable (insignifiante en Belgique) pourrait constituer un indicateur d'Impact.

Il se met en place actuellement un grand nombre de systèmes d'indicateurs de ce type, qui varient depuis le niveau international (dans les pays en développement, la mauvaise qualité de l'eau potable est le plus important facteur de maladie, et constituerait donc un bon indicateur d'Impact), jusqu'au niveau communal. Ces systèmes sont partagés entre deux impératifs distincts.

Il s'agit d'une part de permettre une comparaison entre des zones ou des pays différents. Dans cette optique, l'Agence Européenne de l'Environnement, qui publie des rapports périodiques très complets sur l'état et les politiques d'environnement, élabore un ensemble d'indicateurs qui devraient être progressivement utilisés par les États-membres (en outre, il y

² Des applications de ces approches figurent par exemple dans AGENCE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT (1998).

a encore d'autres niveaux internationaux où ce travail se poursuit, tels que l'ONU et l'OCDE).

Mais les indicateurs doivent d'autre part être choisis de façon pertinente par rapport aux situations mesurées. Un indicateur relatif à l'environnement communal, par exemple, devra satisfaire d'autres exigences qu'un indicateur national. Outre les différences de contextes, les indicateurs doivent en effet être conçus en fonction de leur utilisation pour la décision, sous peine de perdre une partie de leur intérêt. On peut d'ailleurs signaler ici que certaines données relatives à l'environnement immédiat peuvent intéresser aussi le simple citoyen. Il existe par exemple des bornes placées en milieu urbain qui fournissent une mesure directement lisible de la pollution de l'air. De même, les valeurs de l'indicateur du niveau d'ozone troposphérique, nuisible à la santé, sont annoncées à la radio, lorsqu'elles impliquent des actions directes des habitants (éviter l'effort physique, ou l'utilisation d'automobiles).

Si bon nombre de ces indicateurs, via un travail technique qui mêle administrations et chercheurs, fournissent une image indispensable – notamment grâce à leur suivi dans le temps qui permet en particulier de déceler des anomalies –, les indicateurs spécifiques de "Réponse" paraissent aujourd'hui souvent insuffisants pour évaluer l'efficacité des politiques par rapport à ces problèmes. En effet, moins nombreux que les indicateurs d'Etat et de Pression, ils informent sur l'existence de certains instruments politiques (par exemple l'existence de législations environnementales), mais ne forment pas un cadre aussi cohérent que les indicateurs d'Etat. Surtout, ils ne permettent pas directement de faire le lien entre ces "réponses", c'est-à-dire les politiques menées, et l'évolution des paramètres physiques de l'environnement. Comme cela a été indiqué, les causes des dégradations environnementales sont à chercher dans des domaines très variés, domaines que les politiques environnementales explicites sont loin de recouvrir.

Des améliorations sont donc recherchées par différents biais. L'élaboration de la catégorie "Forces directrices", dont il a été question, permet de mettre en évidence les causes les plus profondes des évolutions physiques observées, et par conséquent incite à agir dès l'amont des problèmes. Cependant, ces causes sont bien souvent en relation directe avec la

poursuite du développement économique, d'où la difficulté de corrections. En second lieu, on cherche à affiner les indicateurs de réponse pour mesurer les effets différenciés que chaque catégorie d'acteurs apporte à l'environnement. C'est que ce champ se caractérise également par le fait que les effets résultent d'une multitude d'actions posées à des niveaux différents : pouvoirs publics, entreprises, transport, consommateurs, ... Une évaluation visant à des actions correctrices nécessite donc une connaissance fine de ces différents comportements. Celle-ci ne se résume cependant pas seulement à des données sous forme d'indicateurs, mais nécessite une étude relativement complexe des logiques, stratégies ou incitants en vigueur.

Cette remarque pourrait d'ailleurs être formulée pour l'ensemble de l'évaluation par indicateurs. Il ne faut pas en effet vouloir tirer cet exercice rationalisé et régularisé d'évaluation au-delà de ce qu'il peut offrir. S'il a été déploré à juste titre que durant un passé récent des indicateurs éclairant les effets défavorables induits par le développement économique aient fait défaut – ce qui ne donnait même pas les connaissances minimales pour mesurer ces effets – il ne faudrait pas en déduire, à l'inverse, que la mise à disposition d'indicateurs précis conduirait, comme automatiquement, grâce à une rationalité des acteurs, à des décisions adéquates.

Le suivi d'un ensemble élaboré d'indicateurs, aussi cohérent soit-il, ne peut se substituer à une analyse et une décision politiques. En effet, au niveau de la formation de celle-ci, des arbitrages sont indispensables, comme au niveau de son évaluation, des analyses plus détaillées, et non uniquement chiffrées, le sont également. Du reste, cet axe est en vigueur aussi dans un certain nombre d'évaluations récentes des politiques d'environnement, et nous allons l'examiner à présent, sur différents exemples d'applications en Belgique.

RAPPORTS D'EVALUATION

Il faut rappeler que les objectifs issus des politiques internationales sont cruciaux en ce qui concerne l'environnement. Le niveau européen a déjà été évoqué, et il faut savoir que la majorité des orientations législatives en environnement en découlent directement, ce qui a été voulu comme corrélat de la libre concurrence sur cet espace.

En outre, des objectifs pour des problèmes transfrontaliers comme la pollution de la Mer du Nord, ou les émissions de gaz à effet de serre, découlent de conventions internationales dépassant l'Europe.

Un événement notable s'est produit dans le domaine des politiques d'environnement en Belgique avec l'élaboration, puis la publication en 1998 par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) de l'« Examen des performances environnementales de la Belgique ». Ce rapport a contribué à renouer un dialogue peu nourri entre les régions, lesquelles ont collaboré pour la fourniture des données. Sur le plan de l'évaluation, les analyses dépassent largement le suivi d'indicateurs, qui en forment le noyau chiffré.

Au niveau fédéral, un rapport important a ensuite été publié en 1999 par une nouvelle section du Bureau fédéral du Plan, la Task Force Développement durable. Il s'agit de la première édition du "Rapport fédéral sur le développement durable", qui sera désormais publié tous les deux ans³.

Ce document présente entre autres la particularité de tenter une analyse du degré d'intégration réalisée entre les dimensions économiques, sociales et environnementales dans les différents secteurs de la politique fédérale. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une évaluation proprement dite (évaluation que ce service se propose de développer à l'avenir), l'exercice met particulièrement en lumière le niveau relativement faible actuellement atteint en cette matière.

³ Un rapport de diffusion plus limitée a également été réalisé (1999) par la Commission interdépartementale du Développement Durable (CIDD), sur l'intégration des objectifs de développement durable dans les différents ministères fédéraux auxquels appartiennent ses membres. La CIDD a réalisé ensuite (2000) un avant-projet de plan fédéral pour un développement durable, soumis à consultation du public. La conception du développement durable qui est retenue dans les différents travaux cités au niveau fédéral dépasse largement la protection de l'environnement, pour traiter également d'une coordination de dimensions sociales, économiques dans une optique de long terme, d'équité et de précaution. Cette visée s'inspire directement des travaux de l'ONU en la matière, alors qu'au niveau européen cette notion est plus souvent réduite à sa composante d'intégration de l'environnement dans toutes les politiques.

Ce rapport plaide en outre pour que les objectifs environnementaux approuvés au niveau international soient mis en rapport avec un travail sur les moyens adaptés à leur concrétisation, afin de ne pas se limiter à des effets d'annonce.

L'exemple le plus frappant à cet égard est sans doute l'objectif de stabilisation des émissions des gaz à effet de serre, contribuant au changement climatique. C'est ainsi que les émissions de dioxyde de carbone ont cru de 10% environ entre 1990 et 2000, malgré l'objectif de les réduire de 5% sur la même période, auquel avait souscrit le gouvernement en 1992.

Dans ce domaine précis, cette situation est cependant partagée par la plupart des pays industrialisés. Quant on sait que l'objectif ultime devrait être de réduire ces gaz de 50 à 70 % pour stabiliser le climat, et qu'ils résultent de pratiquement toutes les activités économiques et de leur croissance, on mesure aussi la difficulté d'intégration déjà évoquée, du moins pour certaines problématiques.

La Division générale de l'Environnement et des Ressources Naturelles (DGRNE) de la Région wallonne, sous l'impulsion d'une part des demandes de plus en plus structurées de l'Agence européenne de l'Environnement, et d'autre part de la nécessité d'évaluer le suivi du Plan d'Environnement pour le Développement durable (PEDD), dont il a été question a réalisé, en 1999 également, un rapport intégré qui pour la première fois a permis de donner une vision complète de la mise en œuvre de ses compétences.

La réalisation de ce rapport a impliqué directement les fonctionnaires en charge des différents domaines considérés, avec l'assistance de chercheurs de l'Université Libre de Bruxelles (IGEAT-CEDD).

La méthode suivie a consisté en la mise à disposition de nombreuses fiches couvrant chacun des objectifs en vigueur, puis à l'inscription dans ces fiches des actions réalisées. Le tout a été synthétisé dans un rapport diffusé par l'administration (Ministère de la Région Wallonne 1999).

On peut tirer plusieurs enseignements de cet exercice, qui sera réédité moyennant des aménagements. Pour un certain nombre d'agents qui s'y sont

impliqués, il a donné l'occasion de replacer leur action dans un contexte plus large, de la valoriser, comme parfois de mieux percevoir des recoupements avec les compétences d'autres agents.

L'évaluation, en demandant de se positionner par rapport à des objectifs, a remis à l'avant-plan ceux-ci, alors que certains d'entre eux avaient été masqués par les exigences de la gestion quotidienne.

Dans un second temps, le rapport pose donc des questions sur la structure à mettre en place dans l'administration pour se focaliser davantage sur ces objectifs. Ou, dans un autre sens, il fait réfléchir à l'explicitation éventuelle d'autres objectifs en rapport avec des missions qui sont menées concrètement sans objectifs définis.

Par ailleurs, la lecture du rapport débouche aussi sur des questions quant à l'implication d'autres services publics, non environnementaux, dans cette évaluation, dans la mesure où ici comme ailleurs l'intégration n'y apparaît pas encore de façon suffisante.

CONSEILS CONSULTATIFS ET ENQUETES PUBLIQUES

Si l'on veut poursuivre ce tour d'horizon sélectif de types d'évaluation de politiques environnementales actuelles, on peut aussi se tourner vers des formes plus hétérogènes que les rapports issus des pouvoirs publics. Ainsi, les conseils consultatifs compétents dans des matières environnementales, qui sont relativement nombreux dans notre pays, y contribuent à leur façon.

En Région wallonne, on en compte par exemple une quinzaine, d'importance inégale, et il en existe dans les autres régions également. Au niveau fédéral, le Conseil fédéral pour le Développement durable (CFDD) est le plus important, et il se livre à différents types d'évaluation des politiques en relation avec son objet. Comme les autres conseils, le CFDD regroupe des représentants de la société civile, qui ont un statut analogue à celui d'experts, mais sont mandatés par des groupes tels que les entreprises, les associations environnementales, les syndicats, les universités, etc... Dans ce contexte, les évaluations, partielles, sortent du cadre des pouvoirs publics pour tenter d'impliquer, via des organismes qui les représentent, ces

"acteurs", dont les actes dans la gestion de l'environnement sont, à des titres divers, déterminants.

Ces conseils, typiquement, émettent des avis, qui peuvent porter sur des plans, sur des projet de législation, sur des décisions politiques, ou même sur des évaluations réalisées. Ces avis peuvent nécessiter une quantité de travail importante dans laquelle les aspects de formulation jouent un grand rôle. Vu la recherche de consensus entre des intérêts en partie divergents, c'est parfois en effet par une inclusion dans les textes de tel ou tel accent ou préoccupation, où subsiste une indétermination dosée, que des accords peuvent être trouvés. Néanmoins, au moins sous l'angle des justifications, les décideurs politiques sont amenés à répondre à ce type d'avis.

Enfin, sans qu'il s'agisse à proprement parler d'évaluation, il est intéressant de signaler ici le rôle des enquêtes publiques, où des projets politiques recueillent largement des avis, non pas au stade de leur réalisation, mais de leur formulation. C'est ainsi que plusieurs plans relatifs à l'environnement ont fait l'objet de telles consultations ces dernières années, que ce soit dans une commune, une région ou au niveau fédéral. De telles procédures où l'on recherche une large participation - notion souvent promue dans les politiques d'environnement - ne sont pas encore stabilisées. Il reste difficile de concevoir de quelle façon des citoyens non spécialisés peuvent adéquatement se prononcer sur de tels textes techniques, et ce sont souvent les groupes organisés, qui ici aussi joueront le plus grand rôle. Il reste aussi à estimer dans quelle mesure les avis émis dans ce contexte influent significativement sur les décisions finales.

ENSEIGNEMENTS ET DEVELOPPEMENTS FUTURS

On peut constater au départ de ces exemples que l'évaluation des politiques d'environnement a tendance à se formaliser et à se renforcer selon différentes modalités depuis quelques années en Belgique. Des structures d'évaluation périodiques sous forme de rapports, ainsi qu'une prise d'avis d'acteurs, ont été mises en place.

Ces évaluations sont soutenues par le niveau international, par une reconnaissance des acteurs sociaux dans le jeu politique, et par une recherche de rationalisation aidée par l'objectivation apportée par les indicateurs. En revanche, elles sont déforcées par les relations intimes avec

d'autres politiques, la répartition des niveaux de pouvoir et la relative faiblesse des procédures actuelles pour tenir compte du résultat de ces évaluations.

Sur ce dernier point, il faut en effet souligner que l'effort d'amélioration des procédures d'évaluation doit être mis en rapport avec les changements effectifs qui en découleront. C'est peut-être là un point qu'il y aurait lieu aujourd'hui d'approfondir. A savoir, comment installer des formules et procédures pour que les évaluations augmentent leurs effets dans les décisions ultérieures.

Pour ce faire, un impératif est d'impliquer dans l'évaluation (outre des agents externes porteurs d'objectivité, ou d'intersubjectivité) les agents à l'origine des effets à évaluer, qui livreront des connaissances qu'ils sont les seuls à détenir. Il s'agit d'impliquer aussi ceux qui seront amenés à moduler leur action en fonction des résultats de l'évaluation. Le travail des experts établissant des critères pour ces évaluations en est sans doute compliqué, mais aussi enrichi. Puisque la participation est promue dans la gestion de l'environnement, sa place est également à mettre en valeur dans l'évaluation.

Par ailleurs, il y a encore trop peu de travaux comparatifs disponibles pour juger du choix de différents instruments politiques à mettre en œuvre en relation avec un objectif. Des voies telles que la régulation directe, les instruments économiques, et ceux de sensibilisation peuvent être utilisées, mais selon quels critères choisir telle ou telle mesure ? L'évaluation à partir d'expériences différenciées apporterait des informations utiles sur les types de combinaisons d'instruments à mettre en œuvre.

Enfin, les systèmes d'évaluation doivent aussi éviter de se concevoir en boucle sur le seul terrain administratif, puisque les mandataires politiques ont une responsabilité d'orientation et d'action. En outre, des facteurs externes aux politiques, tels qu'une décision juridique faisant jurisprudence, des catastrophes environnementales, les pressions de l'opinion, jouent un rôle qui échappe aux systèmes organisés et doivent pourtant trouver une place dans des politiques réalistes et démocratiques.

Bibliographie

Ministère de la Région wallonne, « Plan d'environnement pour le Développement durable, Namur, 1995.

Ministère de la Région wallonne, « Plan d'environnement pour le Développement durable. Evaluation coordonnée 1998 », Namur, 1999.

OCDE, « Examens des performances environnementales. Belgique », Paris, 1998.

European Environment Agency , « Europe's Environment : The second Assessment », Copenhague, 1998.

Task Force Développement durable, « Sur la voie d'un développement durable ? Rapport fédéral sur le Développement durable », Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 1999.

D. Defrise, M.-F. Godart, E. Zaccà, « Réflexions méthodologiques sur un choix d'indicateurs pour un 'Tableau de bord de l'environnement en Région wallonne', 13^e congrès des Economistes de langue française, CIFOP, Charleroi, 1998, pp. 266-272.

Les sites Internet des principaux organismes compétents en politique de l'environnement figurent dans la partie "Liens" du site <http://www.ulb.ac.be/igeat/cedd>

REFLEXION AROUND DES EVALUATIONS DES POLITIQUES SOCIALES EN REGION WALLONNE

*Jean-Paul Sanderson**

INTRODUCTION

Si, aujourd'hui, on insiste davantage sur la nécessité de procéder à des évaluations, dans les faits, certaines pratiques existent déjà. Toutefois, celles-ci sont souvent assez isolées et il serait intéressant de les confronter pour aboutir à la construction d'outils d'évaluation performants. Cet article entend contribuer à cette réflexion en présentant certaines pratiques existantes en Région wallonne. Deux démarches d'évaluation différentes seront développées dans leurs avantages et leurs inconvénients, à savoir les évaluations internes (faites par l'administration) et externes (réalisées par un opérateur extérieur : université ou bureau de consultance). Ensuite, il permettra de présenter un nouvel outil d'évaluation : le Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne.

EVALUATION INTERNE

Sous ce vocable unique sont reprises les évaluations menées par l'administration sur les mesures qu'elle coordonne, ce qui constitue la majeure partie des analyses réalisées. Celles-ci peuvent prendre des formes très variables allant de travaux très sommaires (simples comptages) à des dispositifs plus complexes (suivi de projets, évaluation du degré de satisfaction, évaluation de travail social...). On présentera ici deux cas à titre illustratif, en précisant que d'autres procédures existent.

Évaluation des Plans sociaux intégrés (P.S.I.)

Les plans sociaux intégrés, qui ont succédé en 1998 aux Actions de lutte contre l'exclusion sociale, constituent un programme qui assure

* Historien et démographe, Jean-Paul Sanderson est actuellement attaché à la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale du Ministère de la Région wallonne.

l'articulation, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives développées au plan local pour lutter contre les processus de précarisation, de paupérisation et d'exclusion et qui met en œuvre des projets répondant aux besoins spécifiques non encore rencontrés par ailleurs. L'objectif fondamental des P.S.I. est de retisser les liens dans les quartiers et de donner à chacun la possibilité d'assumer sa citoyenneté.

Dans le cadre de ce programme, l'évaluation est menée à plusieurs niveaux :

- Chaque commune éligible est tenue de réaliser un « cadastre » social précisant l'état des lieux, des besoins locaux et des outils disponibles. Cette première évaluation réalisée a priori, débouche sur la rédaction d'une proposition de plan social intégré.
- Pour la réalisation de ce plan, une Commission d'accompagnement chargée de veiller à sa bonne marche est constituée, à laquelle un agent de la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale participe avec pour mission d'accompagner l'action au plan pédagogique et de relayer toute information ou de prodiguer tout conseil qui seraient utiles.
- Chaque année, un rapport d'évaluation est remis à l'administration régionale, dans lequel la Commission fait le point notamment sur les activités menées, les objectifs atteints, les problèmes rencontrés ainsi que sur certaines caractéristiques des personnes visées par le plan social intégré.
- Sur la base de ce document et des rapports des agents de terrain, une évaluation globale de l'outil, tant quantitative que qualitative, est menée. Elle permet de mettre en lumière les problèmes éventuels, l'impact de l'action ainsi que l'évolution des différents P.S.I.

Cette procédure se veut assez complète puisque, sur la base d'une évaluation systématique des besoins, on propose un programme d'actions qui est suivi et évalué régulièrement. Sans être parfaite, elle offre néanmoins certaines garanties.

Évaluation des clauses sociales dans les marchés publics

Depuis 1996, le Gouvernement wallon développe une expérience-pilote d'insertion de clauses sociales dans des marchés publics. Il s'agit d'assortir l'exécution de certains chantiers de clauses sociales dont l'objet est d'assurer la formation de stagiaires en entreprises. Après trois mois d'une formation assurée par le FOREM, les stagiaires effectuent un stage de trois mois non rémunéré sur chantier avec un maximum de 60 jours prestés. L'entreprise désigne en son sein un tuteur qui prend le stagiaire en charge. Au terme du stage, il n'y a aucune obligation d'embauche.

Le FOREM assure le suivi du stagiaire et réalise, en fin de stage, une évaluation. Pratiquement, le suivi est assuré par un agent du FOREM, qui reste en contact avec les entreprises et les stagiaires pendant toute la durée de la formation. Puis, en fin de stage, on envoie un questionnaire aux maîtres d'ouvrage, aux entreprises et aux stagiaires. Celui-ci tente d'évaluer le degré de satisfaction de chacun par rapport à cette action.

L'avantage d'une évaluation menée par l'administration est que celle-ci connaît bien le dossier qu'elle traite, qu'elle en maîtrise normalement les rouages et les subtilités. Un premier inconvénient est la difficulté à prendre le recul nécessaire et à trouver le temps disponible à y consacrer.

Un second, et sans doute plus important inconvénient, est la confusion existant entre évaluation et contrôle. L'administration étant souvent l'évaluateur et le contrôleur, elle remplit deux rôles contradictoires.

En effet, le contrôle implique la mise en œuvre de normes précises et fixées extérieurement à l'action. Il implique également une relation inégale entre les parties. L'objectif est de s'assurer du respect des normes, et sa mise en œuvre peut aboutir à des sanctions.

L'évaluation s'inscrit dans une relation de partenariat plus égalitaire. Elle est construite par les personnes intérieures à l'action (même si on recourt à un opérateur extérieur, celui-ci ne fait que traduire ce qu'il entend). Elle s'intéresse à la signification singulière de la situation offrant la possibilité d'une analyse en profondeur et aboutit en termes de résultats à des

réflexions pouvant servir d'aide à la décision¹. Les deux fonctions sont importantes puisqu'il faut d'une part veiller au respect des normes et d'autre part analyser en profondeur les situations générées par celles-ci.

Cependant, il est crucial de les distinguer et d'en différencier les auteurs, faute de quoi il y a confusion des rôles et l'évaluateur devenu contrôleur ne peut plus s'intégrer dans un partenariat pour mener à bien sa mission.

EVALUATION EXTERNE

Pour certaines évaluations, la Région wallonne a fait appel à des opérateurs extérieurs (université, bureau de consultance...). Cette procédure offre deux avantages majeurs : d'une part, l'évaluateur n'étant pas directement impliqué dans le projet peut plus aisément prendre le recul indispensable pour bien mener son analyse et, d'autre part, il dispose du temps nécessaire pour aller au fond des choses et combiner différentes approches. Ainsi, très souvent, ces études tentent d'intégrer le point de vue des différents acteurs (bénéficiaires et personnes chargées d'appliquer la mesure).

L'inconvénient est principalement une méconnaissance préalable du sujet mais aussi l'ignorance de certaines données, d'une certaine réalité qu'au fil du temps, l'administration qui coordonne a acquis sur le sujet. En outre, parmi l'ensemble des extérieurs prêts à offrir leurs services, il n'est pas toujours aisé d'identifier clairement les plus compétents, faute de quoi on s'expose à quelques surprises. L'intérêt est donc grand de combiner les deux approches en les croisant.

UN NOUVEL OUTIL D'EVALUATION : LE RAPPORT SUR LA COHESION SOCIALE EN REGION WALLONNE

En 1998, un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions prévoyait la réalisation d'un rapport bisannuel sur la situation de la pauvreté en Belgique. Dans ce cadre, la Région wallonne a décidé de réaliser un rapport annuel sur la cohésion sociale. L'objectif de ce rapport est d'aborder les mesures mises en œuvre par la Région wallonne pour favoriser l'accès des personnes économiquement précarisées aux droits

¹ Extraits d'une formation à l'analyse institutionnelle assurée par Jean Blairon.

fondamentaux reconnus par l'article 23 de la Constitution : droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ; le droit au travail ; le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ; le droit à un logement décent ; le droit à la protection d'un environnement sain ; le droit à l'épanouissement culturel et social.

Le premier rapport comprend trois parties : un volet statistique décrivant la situation de la Wallonie, un volet inventaire des mesures et un volet analyse et recommandation. Selon ce dernier, l'exercice d'évaluation devrait porter sur l'analyse de l'offre et de la demande. Il s'agira d'identifier les caractéristiques des personnes visées par la mesure et les confronter à celles du public qui en bénéficie. En outre, cette analyse devrait pouvoir s'appuyer sur les évaluations menées dans le cadre de chacune des mesures inventoriées ainsi que sur les remarques formulées par les agents de l'administration en charge de celles-ci.

Idéalement, ce rapport devrait permettre une évaluation globale et non plus seulement sectorielle des actions menées. En réalité, on ne pourra pas atteindre cet objectif dans l'immédiat étant donné que la pratique de l'évaluation est encore assez récente et que toutes les mesures n'en font pas encore l'objet. Toutefois, ce rapport s'inscrit dans la nouvelle tendance et tente, entre autres, d'amener à une prise de conscience de la nécessité d'évaluer.

EN GUISE DE CONCLUSION : QUELQUES PISTES DE REFLEXION

On l'a dit au début de ce document, l'évaluation est une culture nouvelle qui se met en place. Il ne s'agit pas de bouleverser les usages mais simplement d'essayer de rationaliser les actions menées et de proposer des outils d'aide à la décision car c'est bien là l'objectif des évaluations.

Certaines pratiques existent déjà les unes fondées sur l'empirie (c'est souvent le cas des évaluations internes), les autres sur une réflexion plus théorique. Parallèlement aux démarches singulières liées à des mesures précises, il se construit un nouvel outil qui se veut, à terme, plus global : le Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne.

Aujourd'hui que des choses se mettent en place, il est nécessaire de mener une réflexion en profondeur, non seulement pour développer cette habitude mais aussi pour essayer d'harmoniser les pratiques. Attention, cela ne veut pas dire aboutir à un outil d'évaluation unique, ce qui n'aurait aucun sens dans la mesure où on ne peut évaluer qu'en fonction des objectifs fixés et où ceux-ci varient d'une mesure à une autre. Toutefois, on peut à tout le moins essayer de tirer parti des expériences existantes pour éviter de buter sur les mêmes écueils et tirer parti des « bonnes » pratiques. Ainsi, plutôt que de choisir entre évaluation interne et externe, on peut très bien imaginer un système où les deux approches, seraient complémentaires. Il suffirait de combiner les deux approches où une évaluation régulière est assurée en interne et où de manière ponctuelle, on solliciterait une analyse extérieure plus approfondie.

Quant au Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne, si les évaluations se généralisent, il pourrait atteindre ses objectifs et permettre cette évaluation globale, et non plus seulement sectorielle, des actions menées.

On le voit, la tâche est grande, mais au vu des problèmes économiques, sociaux, environnementaux... que connaissent nos sociétés il devient urgent de s'y atteler.

**ACTUALITE DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

ÉVOLUTION ET TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION FEDERALE 1990-2000

VOYAGE GUIDE AU COEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE

*Alexandre Piraux**

Le thème de la gestion publique revient à la mode et l'autorité politique réalise qu'il est fondamental d'y consacrer plus d'intérêt, de temps, d'énergie et de moyens humains et financiers.

Cependant, on peut affirmer que depuis 1990, un processus de renouveau et de transformation de la fonction administrative a été initié. Il est préférable d'évoquer une transformation, car le corps administratif est doté d'un métabolisme très lent. A cet égard, Capek écrivait « La révolution peut se faire n'importe où, sauf dans les administrations. »

1. L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE

Ce processus de réformes s'inscrit dans le cadre d'une mutation du modèle juridique qui conduit à une meilleure démocratie administrative. L'administration se voit imposer de nouvelles sujétions.

L'arrivée du référé administratif¹ devant le Conseil d'Etat (1991) ainsi que l'astreinte (1990) et les mesures provisoires représentent des garanties pour les citoyens confrontés à un excès de pouvoir de l'administration.

On peut aussi noter l'inscription dans la Constitution en 1994 du droit à la consultation de tout document administratif et à la réception d'une copie ;

* Alexandre Piraux est Expert auprès de la Commissaire du Gouvernement chargée de la simplification administrative et Chargé de conférences au CERAP

¹ La suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut toutefois être décidée que si des moyens sérieux sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable.

la loi du 11 avril 1994, qui prévoit également le droit à la recevoir des explications de l'administration ; la loi sur la motivation formelle des actes administratifs (1991), obligeant chaque administration à motiver en fait et en droit toute décision à caractère individuel ayant des effets juridiques ; la charte de l'assuré social, loi qui confère une série de droits aux assurés sociaux et d'obligations dans le chef de l'administration (obligation de payer automatiquement des intérêts de retard en cas de non-respect des délais par l'institution et obligation de renvoyer toute demande à l'institution compétente et d'en informer le demandeur, mention du nom du correspondant sur tout courrier) .

La fonction de médiateur a été instituée et organisée par la loi du 22 mars 1995². Pour résoudre les problèmes des citoyens dans leurs rapports avec l'administration, les médiateurs suggèrent des solutions sans les imposer car ils n'ont pas de pouvoir de décision. Ils émettent des recommandations en équité³ .

A l'avenir, le modèle mécanique du droit moderne, en ce compris le droit administratif, tendra à être remplacé par d'autres types de raisonnements impliquant des pesées d'intérêt concrètes, non reproductibles et effectuées par application des principes directeurs. La norme de comportement a alors peu de contenu et la règle est pour l'essentiel établie par l'administration ou le juge au moment où ils procèdent à la pesée des intérêts en cause. Cela pose évidemment des difficultés en termes de sécurité juridique et influencera les modes de gestion.

2. UNE DECENNIE DE MESURES

Nous allons à présent examiner une série de mesures et de réformes menées dans la Fonction publique fédérale. En outre, nous évoquerons brièvement les réformes actuellement en cours, dont il est évidemment prématuré de tirer quelque conclusion que ce soit, si ce n'est une forte volonté politique d'aboutir.

² Cette loi a mis sur pied une structure relevant de la Chambre des Représentants que le citoyen peut utiliser pour dénoncer sans formalités excessives (une réclamation orale peut suffire) les dysfonctionnements et insuffisances éventuelles des services publics.

³ Aristote définissait l'équité comme « la justice tempérée par l'amour ».

2.1. L'émergence de nouvelles fonctions de gestion, voire de métiers « en construction »

C'est ainsi que sont apparues de façon empirique :

- en 1982, les directeurs de la formation ;
- en 1987, les cellules de modernisation (CMC) ;
- en 1991, les consultants publics, les fonctionnaires chargés de la lisibilité et les conseillers de sélection auprès du SPR ;
- en 1994, les fonctionnaires d'information ;
- en 1995, le collège des médiateurs fédéraux ;
- en 1996, les conseillers de prévention en matière de bien-être au travail (sécurité et hygiène, gestion des risques) et les gestionnaires du système d'évaluation (ils doivent entre autres analyser la qualité générale de l'évaluation) ;
- en 1998, les fonctionnaires à la simplification administrative (ils coordonnent les actions de simplification administrative et n'ont été désignés qu'en janvier 2000).

La démarche qui préside à leur élaboration revêt un caractère ponctuel étant donné que ces nouvelles fonctions répondent à un besoin ou un problème précis (le déficit en formation, la pléthore de formulaires,...). Un rapport du collège des secrétaires généraux de novembre 1996 utilise avec humour l'expression savoureuse « d'effet lasagne » pour signifier l'empilement de fonctions et de mesures au cas par cas.

2.2. L'apparition de nouvelles structures

Ce sont les entreprises publiques autonomes⁴, les sociétés anonymes de droit public⁵, les agences, les observatoires mais aussi les autorités administratives indépendantes (A.A.I.).

On définit ces autorités administratives indépendantes, qui sont en quelque sorte des structures de troisième type, comme des organismes publics sans

⁴ Sont des E.P.A. la Poste, la SNCB,...

⁵ Tel Belgacom, le Palais des Beaux-Arts deviendrait prochainement une société de droit public à finalité sociale. La Poste est en cours de transformation pour devenir une S.A. de droit public.

personnalité juridique, non subordonnés au pouvoir exécutif, et n'étant pas un prolongement du pouvoir législatif ou judiciaire.

Elles sont dotées de pouvoirs leur permettant d'exercer de façon autonome une mission de régulation sectorielle. Ces instances se composent d'experts bénéficiant de diverses garanties organiques et fonctionnelles d'indépendance. Ce sont des organes charnières entre l'Etat et la société civile.

Sont des A.A.I. le commissariat général aux réfugiés et apatrides, la Commission de protection de la vie privée, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la cellule de traitement des informations financières (lutte contre le blanchiment des capitaux) .

Selon le cas, ces autorités sont dotées de pouvoir de décision, de réglementation ou parfois d'une simple compétence d'avis ou de proposition. Les moyens d'action sont donc diversifiés (de la décision exécutoire à la simple observation). Le dénominateur commun à tous ces organes est l'indépendance et l'expertise. Une telle indépendance peut engendrer un déficit de responsabilité politique.

En ce qui concerne les départements ministériels fédéraux, on notera la création le 19 septembre 1994 du ministère de la Fonction publique qui est une structure « horizontale » de coordination et de soutien, dans les domaines de la gestion du personnel, du budget, de la comptabilité et du matériel.

Le projet de structures administratives du Premier Ministre Verhofstadt et du Ministre de la Fonction publique Luc Van den Bossche vise à créer 4 services publics fédéraux horizontaux (Coordination générale, Contrôle budgétaire, Personnel et Organisation, Nouvelles technologies de l'information et de la communication) et à homogénéiser les types de tâches dans les services publics fédéraux « verticaux » (nouvelle appellation pour « ministères »). C'est ainsi que le très grand ministère des Finances serait divisé en 3 nouveaux ministères : Budget et Contrôle de la gestion, Trésorerie et Gestion de la dette, Recettes financières. Il y aurait donc une séparation entre la mission de collecte et de perception de l'impôt et la mission de dépense.

2.3. Les nouveaux outils de gestion

On songe ici principalement aux contrats de gestion (1991) et d'administration (1997). L'idée très générale est d'accorder là aussi plus d'autonomie aux managers dans la gestion des moyens reçus de l'autorité (enveloppe financière) pour réaliser les objectifs fixés par l'autorité dans le contrat de gestion.

Dans le secteur des parastataux sociaux (ONSS, INASTI, ONP,...), les outils sont le contrat d'administration et le plan d'administration. Les objectifs généraux sont définis dans le contrat d'administration, tandis que le plan d'entreprise constitue, par excellence, le document par lequel l'institution se fixe par service des objectifs.

En outre, les tableaux de bord montrent le rapport existant entre les objectifs, les moyens accordés et utilisés (en termes de coût) et les services rendus (en termes de résultats atteints). La philosophie de ces tableaux de bord, qui confrontent les résultats obtenus aux prévisions et analysent ainsi les écarts, se rattache à ce qu'on appelle le « contrôle de gestion ». L'écart peut provenir soit d'une erreur de gestion, soit d'une insuffisance de ressources, soit encore d'un objectif irréaliste ou inadapté.

Ce nouveau cadre fonctionnel traduit l'idée du « desserrement de l'étreinte étatique » sur les institutions publiques de la sécurité sociale.

Enfin, il n'est pas sans intérêt d'observer que ce sont deux organismes appartenant aux institutions publiques de sécurité sociale qui ont été sélectionnés pour représenter la Belgique et présenter leur « Best Practices » lors de la première Conférence sur la Qualité pour les Services publics dans l'Union européenne ce 12 mai 2000 à Lisbonne.

Il s'agit de l'ONEM et de l'ONAFTS, qui mènent un processus de changement⁶ novateur fondé sur les tableaux de bord (comme instrument

⁶ Voir à ce sujet l'interview de Pierre Van Der Vorst, administrateur général de l'ONSS, p 205

de management intégré) pour l'un et sur une simplification des procédés (Business Process Reengineering) pour l'autre.

2.4. La politique du personnel

Paradoxalement, c'est dans ce domaine que la rénovation a du retard, en dépit de la création d'une série de nouvelles fonctions pour pallier certains dysfonctionnements ponctuels.

On a assisté à une renaissance du système de primes hérité de l'ancienne administration des Travaux publics, principalement dans le secteur de l'informatique, dans certains services bien déterminés et pour certains agents chargés du développement de projets.

Le système du mandat a été lancé théoriquement sous le précédent Gouvernement, mais rapporté par l'actuel en raison de la volonté gouvernementale de renforcer et de redéfinir les responsabilités des Chefs d'administration, qui deviennent des managers de ligne⁷.

Un système d'évaluation remplaçant l'archaïque « bulletin de signalement » de 1939 a été mis en place en 1997. Il transpose le type de gestion du personnel pratiquée. Le schéma conseillé du processus d'évaluation du personnel est lourd et complexe (on dénombre non moins de 9 étapes de procédure). Une mention globale exprimée en pourcentage clôt le processus. Le projet du Ministre fédéral de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration Luc Van den Bossche va dans le sens d'un système orienté vers l'évaluation des prestations, des compétences et du potentiel des agents.

Par ailleurs, le ministre s'est consacré en premier lieu à la sélection du personnel. Le S.P.R. qui devient le SELOR⁸, voit sa mission se transformer en une présélection des candidats, dans les 3 mois, sur la base de

⁷ Les managers de ligne sont des managers opérationnels, par opposition aux fonctions horizontales et de soutien des autres managers.

⁸ SELOR est l'acronyme de Bureau de sélection et d'orientation de l'administration fédérale.

compétences et non plus de connaissances. Les départements procèderont à la sélection complémentaire notamment via une interview organisée par leur nouvelle cellule G.R.H.

Le ministre veut également valoriser les carrières d'expert et pratiquer des tests d'« assessment »⁹ pour certaines promotions. La problématique d'un « quasi-statut » pour le personnel contractuel est également à l'ordre du jour.

2.5. L'e-administration (administration self-service)

Le Gouvernement Verhofstadt-Onkelinx veut « optimaliser l'usage des nouveaux moyens de communication qu'offre la société de l'information ».

Cela représente une réelle priorité politique. A cet effet, un budget de 900 millions a été prévu.

En octobre, le gouvernement a entériné la création d'un Conseil consultatif mixte relatif aux entraves de la société de l'information, faisant suite au constat de l'impossibilité actuelle de développer des applications interactives entre les autorités, les citoyens et les entreprises.

Le Conseil des ministres du 4 février dernier a aussi décidé d'engager un manager en NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) issu de la Banque Fortis. Erik Verhulst sera chargé de concevoir une nouvelle architecture informatique cohérente entre les services, de définir une stratégie globale et d'établir les besoins précis en matériel et ressources humaines.

Dans le secteur de la sécurité sociale, on s'attelle depuis quelques années à l'élaboration d'un système informatique intégré, et de belles applications sont déjà en service ; par exemple, DIMONA qui permet la déclaration immédiate électronique de mise à l'emploi de travailleurs. A cet effet, un

⁹ L'assessment est une technique d'évaluation du potentiel du candidat par la mise en situation réelle (exercices de comportement).

arrêté royal d'une durée limitée¹⁰ valide la transmission par « file transfer »¹¹ de données statistiques relatives à la déclaration immédiate de mise à l'emploi. C'est donc l'introduction avant l'heure d'un mécanisme de signature digitale dans certains secteurs de la sécurité sociale.

Dorénavant, l'accès aux services publics se pose en termes de portail des sites officiels (renvoyant le demandeur vers des sites publics spécifiques) et de guichet administratif électronique à accès universel (qui est une application informatique permettant d'obtenir les informations ou documents requis dans le cadre de l'élaboration d'un dossier 24 heures sur 24).

A cet égard, un inventaire récent relève 200 sites Internet publics et privés destinés aux indépendants et entreprises belges correspondant partiellement au concept du guichet unique.

L'accès à l'information progresse donc, mais l'interactivité des procédures reste faible. Ainsi quelques formulaires administratifs (notamment du ministère des Finances) peuvent être téléchargés sur écran et imprimés à partir d'un PC mais il n'existe pas encore de téléprocédure de remplissage et de renvoi de formulaires par ordinateur.

Il est donc prévu de développer une « dématérialisation des procédures ». Un avant-projet de loi organise, à cette fin, un mécanisme de signature « digitale agréée » basé notamment sur l'utilisation d'un certificat émis par une autorité agréée. De la sorte le particulier peut accomplir certains actes juridiques inhérents à une transaction commerciale ou compléter des formulaires administratifs « on line ».

3. CONCLUSIONS

Comme on peut le constater, un processus de rénovation a été enclenché. Ce mouvement est lent, graduel et peu visible. Plutôt que de Big Bang, on

¹⁰ Un arrêté royal du 16 octobre 1998 prévoit un système provisoire de signatures électroniques pour des périodes consécutives d'un an renouvelables.

¹¹ Le file transfer est le transfert de fichiers par la voie électronique.

parlera de petits pas et même de grands pas pour certaines institutions publiques de la sécurité sociale.

Il reste toutefois difficile de considérer qu'on se trouve en présence d'une politique de la Fonction publique, surtout si on entend par politique une action globale, cohérente et structurée, étalée dans la durée¹².

Les différentes mesures ont été prises pour répondre aux difficultés ou urgences du moment, ce qui témoigne d'un grand pragmatisme. Il n'empêche que ce dernier conduit à certains résultats non négligeables.

La Fonction publique fédérale attend encore la mise en œuvre concrète de stratégies de débureaucratization impliquant de nouveaux modes de gestion du personnel beaucoup plus personnalisés.

Des éléments tels que la pauvreté dans le domaine de la communication orale et l'excès de formalisme restent toujours des phénomènes nuisibles à l'organisation et à la motivation du personnel.

Ce dernier point est un déterminant crucial quant à la réussite d'une politique de gestion des ressources humaines.

Jusqu'à présent, le « fonctionnaire lambda » ne se sent pas reconnu et valorisé. Il a tendance à se fondre dans l'anonymat de l'organisation et dispose de peu d'existence professionnelle. Il est plus que temps de lui conférer plus d'autonomie et de responsabilité au sein de structures souples et modulables.

Mais d'autres défis restent à relever en Belgique, comme dans de nombreux autres pays :

¹² Sans préjuger, à ce stade, du vaste chantier que veulent lancer le Premier Ministre et le Ministre de la Fonction publique, qui ont rendu public le 16 février 2000 un rapport opérationnel de 57 pages baptisé « Copernic » qui implique un changement profond de culture politique.

- faire coopérer les nombreux acteurs ou services et ce d'autant plus que la fragmentation verticale s'est accrue (cf. les divers niveaux institutionnels) ;
- accorder la primauté à la pertinence de l'action publique sur le formalisme administratif ;
- préparer les décisions d'une façon rationnelle (qui intègre les différentes logiques);
- évaluer constamment les actions entreprises ou à entreprendre.

Quoi qu'il en soit, toute réforme qui se voudrait globale et quasi immédiate serait vouée à l'échec.

Il est mille fois préférable de se mobiliser sur des objectifs concrets et gradués que de vouloir atteindre directement « l'inaccessible étoile ».

BIBLIOGRAPHIE

ACCENT, *Les métiers nouveaux*, IFA , 1999, n° 12.

M. AMIEL, F. BONNET, J. JACOBS, *Management de l'administration*, Bruxelles, De Boeck Université, 1998.

M. CROZIER, *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard , 1978.

X. DELGRANGE, L. DETROUX, H. DUMONT, « La régulation en droit public » in *Actes du Colloque organisé par le CEDRE*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 1999, pp 70-84.

A. MOLITOR, *L'Administration de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1974, pp 278-283 et pp 405-418.

C.-A. MORAND, « Formes et fonctions de l'évaluation législative » in *Actes du Colloque organisé par le CEDRE*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint- Louis, 1999, pp 207-225.

J.-A. PREVOST, *Simplification des contraintes d'origine publique : une stratégie pour la France à la lumière de l'expérience américaine*, Paris, INPS 1995.

P. QUERTAINMONT, « La technique du 'contrat d'administration' en vue de la 'responsabilisation' des organismes de sécurité sociale : Panacée ou Placebo ? Commentaire de l'arrêté royal du 3 avril 1997 » in *Administration publique T 4* , Bruylant, 1998, pp 277-293.

A. STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1999.

S. TROSA, *Quand l'Etat s'engage*, Paris, Editions d'Organisation, 1999.

T. VERHEIJEN et M. MILLAR, « Réformer les processus politiques publics et assurer la responsabilisation : l'Irlande dans un perspective comparative », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, mars 1998, numéro spécial « De nouveaux défis pour l'administration du XXIème siècle : Fonction publique performante et administration publique décentralisée. » pp 113-137.

L'EMPLOI DANS LES SERVICES PUBLICS FEDERAUX

*Daniel Debray**

L'observation de l'évolution des effectifs dans la fonction publique fédérale laisse apparaître clairement une contractualisation et une féminisation croissantes de l'emploi.

La proportion croissante de contractuels, bien qu'elle semble caractériser la dernière décennie, ne constitue pas un fait totalement nouveau.

Les administrations ont de tout temps eu recours à de l'emploi contractuel. Ce phénomène est toutefois souvent passé plus ou moins inaperçu, parce que des procédures de régularisation transformaient des contractuels en agents sous statut. Ce fut clairement le cas dans les années 70. Plus récemment, les régularisations ne se sont plus opérées de manière aussi manifeste et spectaculaire.

L'opinion publique, mieux informée et peut-être plus exigeante, et un pouvoir plus sensible à ses manifestations, dans une démocratie où de nouvelles forces inquiètent les partis traditionnels, ont conduit à des

* Daniel Debray est Conseiller Général au Ministère de la Fonction publique.

mesures plus « douces » de régularisation au cours de la décennie 90, particulièrement depuis la loi dite « de statut unique » et l'octroi d'une priorité au recrutement statutaire au profit de contractuels déjà en place.

L'évolution est en tout état de cause indéniable : la proportion de contractuels, notamment dans les ministères, n'a cessé d'augmenter, pour passer de 11,9 % en 1990 à 21,2 % en 1998 suivant les chiffres fournis par le ministère de la Fonction publique.¹³ Le maximum avait été atteint en 1971, avant les grandes opérations de régularisation (21,7%), et le minimum en 1984 (8,1 %), lors d'importants efforts de restriction des dépenses dans le secteur public.

Le fait que la proportion de contractuels reste aujourd'hui élevée et continue d'augmenter, malgré la priorité à un processus de régularisations « douces », est le signe d'un recours systématique à des engagements de contractuels qui est donc bien une caractéristique de la fonction publique actuelle.

Il est intéressant d'analyser la féminisation dans un certain détail, au moment où des groupements d'intérêt réclament des mesures favorisant l'emploi des femmes.

Les ministères fédéraux comptent 45,5 % de femmes en 1998. Cette proportion était de 18,8 % en 1970.

L'ampleur de cette évolution de l'emploi fédéral est due en bonne partie au phénomène de régionalisation qui a vu des services très « masculins » comme les travaux publics émigrer vers les Régions. Toutefois, cette augmentation est constante et se poursuit au-delà de la régionalisation (25,1 % en 1975 ; 31,2 % en 1980 ; 35,1 % en 1985 ; 40,8 % en 1990). Dans les organismes d'intérêt public, la proportion de femmes est supérieure à celle des hommes puisqu'elle y atteint 57,4 %, soit plus que dans la population active (mais, au sein de ces services, c'est surtout dans les emplois moins qualifiés que les femmes établissent leur forte proportion).

¹³ Brochure *Aperçu des effectifs dans le secteur Public* publiée par le Service d'Administration Générale du ministère de la Fonction publique.

Qualitativement, on constate que c'est surtout dans les niveaux les moins élevés de l'emploi que la progression a été observée, même si le phénomène est général. Au cours des décennies précédentes, l'emploi féminin s'est concentré surtout dans le niveau 2, et dans les fonctions de dactylographie et de nettoyage ou de mess. Pour ce qui concerne la participation des femmes aux fonctions les plus élevées, on ajoutera que la comparaison avec les statistiques internationales démontre que la présence des femmes dans la haute fonction publique (emplois de direction du niveau 1) accuse un retard certain, malgré une évolution réelle. Mais ce retard par rapport aux proportions en matière de diplômes est aussi la conséquence des délais nécessaires aux promotions.¹⁴ La féminisation est d'abord un processus permanent, qui suit l'évolution de la scolarisation. Une comparaison avec les statistiques de l'enseignement, tenant compte des décalages dans le temps, montre que le déficit d'emplois féminins par niveau dans les ministères est le résultat du poids du passé, vu les délais nécessaires pour que s'effectue la montée des générations, plutôt que d'une volonté machiste délibérée des recruteurs de l'Etat.

Une autre caractéristique qualitative des emplois féminins est leur précarité (68,9 % de l'emploi précaire était féminin en 1998, contre 39,2 % de l'emploi statutaire, au sein des ministères fédéraux ; ces chiffres étant de 75,5 % – en augmentation – et 49,2 % dans les organismes d'intérêt public). Mais cette réalité tend à s'atténuer, sauf pour l'emploi contractuel dans les organismes.

On remarquera que si la supériorité quantitative masculine dans le groupe des statutaires peut être attribuée au poids du passé, il n'en va nécessairement pas de même pour la sur-représentation féminine au sein du groupe des contractuels qui tourne autour des 20 % alors que les taux de réussite des concours du SPR donnent des résultats plutôt équilibrés. S'il existe une discrimination sexuelle dans l'emploi public (en termes quantitatifs), on pourrait donc penser que les victimes en sont les hommes, contrairement à une idée reçue, les femmes étant préférées lors de l'attribution d'emplois contractuels.

¹⁴ Une étude réalisée par l'OCDE compare 17 pays (sans la Belgique). On en trouvera des éléments dans *Optique* n°2 de septembre 1996.

Il est intéressant de procéder à une simulation qui nous permette de prévoir, en l'absence de mesures spécifiques nouvelles en faveur de l'emploi féminin, quelle sera la situation au cours des prochaines années. Nous avons effectué une telle simulation, sous certaines hypothèses évidemment. Nous supposons que les fonctionnaires prendront leur retraite à 65 ans (le fait que beaucoup d'entre eux partent plus tôt et que la proportion d'hommes soit particulièrement élevée parmi les plus âgés ralentit donc l'évolution de la féminisation dans la simulation). Nous négligeons également l'effet de la mortalité (les conséquences de cette hypothèse sont les mêmes que celles de la précédente). Nous partons également du principe, invérifiable mais sans doute le plus objectif possible, que les recrutements présenteront dans l'avenir les mêmes caractéristiques qu'au cours des dix dernières années.¹⁵

Réalisée une première fois sur la base des statistiques du 30 juin 1996, cette simulation laissait entrevoir que les femmes deviendraient majoritaires dans les ministères fédéraux en 2015. Reconduite sur la base des statistiques de 1998, cette simulation devrait théoriquement révéler une évolution un peu plus rapide, compte tenu des hypothèses sous lesquelles nous avons travaillé. Tel est bien le cas, puisque les femmes deviendraient majoritaires en 2013 selon ce nouvel exercice. Par niveau, on observe qu'elles devraient être majoritaires dans tous les niveaux, à l'exception du niveau 3.

Vu l'accélération du processus des départs avant 65 ans et la mortalité plus élevée chez les personnes plus âgées, où les hommes sont aussi plus nombreux, une nouvelle simulation a été réalisée qui devrait fournir des résultats plus proches de la réalité. Elle retient l'hypothèse de départs à 61 ans. Selon les informations qu'elle fournit, les femmes deviendraient plus nombreuses que leurs homologues masculins en 2009 dans les ministères fédéraux (en 2019 au niveau 1 et en 2017 au niveau 2+ tandis qu'elles seraient de moins en moins présentes au niveau 3).

¹⁵ Mémoire réalisé pour le CERAP en décembre 1997, *Personnel de la fonction publique fédérale – analyse statistique : une évolution sur un quart de siècle ; nécessité et aléas d'une standardisation de la gestion des fichiers* réalisée par l'auteur du présent texte sous la direction de messieurs A. Gottcheiner et J-L. Genard.

Parmi les membres du personnel recrutés récemment au sein des ministères, on compte 55 % de femmes. Sans aucune mesure spécifique favorable à l'emploi féminin, le simple statu quo au recrutement assure donc à terme leur supériorité numérique.

Pour conclure, on constatera que c'est avec raison qu'est épinglée la sous-représentation actuelle des femmes dans la fonction publique fédérale, particulièrement dans les emplois de haut niveau. Cette observation doit toutefois être nuancée par l'évolution et s'explique largement par l'effet du passé. La situation actuelle des effectifs est l'image (imparfaite, il est vrai) d'une situation antérieure.

RENCONTRE

LES « PARASTATAUX SOCIAUX » EN ECLAIREURS DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

*Rencontre avec Pierre Van der Vorst**

« Dès l'instant [où l'on] est suffisamment, mais rigoureusement, imprégné de la conscience du service public, de la primauté absolue de l'intérêt général sur l'intérêt particulier ou sur les intérêts particuliers, (...) le reste, Messieurs, croyez-moi bien doit se passer de l'absolu. »

Henri Bourdeau de Fontenay (A la réunion d'adieu de la promotion « Quarante-huit » de l'E.N.A., le 8 décembre 1950)

* Pierre Van der Vorst, Administrateur général de l'O.N.S.S. a répondu par écrit à cet interview. Le titre, la citation, les notes de bas de page et les encadrés sont de Pierre Van der Vorst.

Pierre Van der Vorst, vous êtes Administrateur général de l'O.N.S.S. et jouez un rôle important au sein du Collège des Institutions publiques de sécurité sociale. Vous êtes également responsable du D.E.S en droit social à l'U.L.B., c'est dire que vous êtes particulièrement bien placé pour faire avec nous le point sur la mise en œuvre des contrats d'administration prévus par l'importante loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et l'arrêté royal du 3 avril 1997 concrétisant ce cadre fonctionnel. Ce dispositif vise à « responsabiliser » les organismes de sécurité sociale via un système de gestion déléguée. Où en est cette importante réforme ?

Où l'on évoquera le mémorandum d'avril 1990, une longue patience, le Collège des administrateurs généraux, le fait de l'initiative administrative, les multiples anticipations du secteur social et les perspectives 2000-2001.

« Je suis effectivement actif au sein du Collège des institutions publiques de sécurité sociale que je représente, avec Ludo PAEME, Administrateur général de l'I.N.A.S.T.I., au sein du Collège des Secrétaires généraux. Avec Frank ROBBEN, mon Collègue de la Banque-carrefour, j'en ai suggéré la création dans son rôle et sa forme actuels, et nous avons pris, il y a exactement 6 ans, les initiatives nécessaires pour le mettre en place. Sa première réunion officielle s'est tenue le 18 mars 1994 et il sera à la base de la relance, cette année-là, des travaux gouvernementaux devant enfin préparer une réponse convenable au « Mémorandum » sur les « conditions nécessaires à une gestion efficiente de parastataux sociaux » lancé en avril 1990, il y aura donc 10 ans lors de la sortie de votre premier numéro, par ce que l'on appelait alors le « Comité des administrateurs généraux des institutions publiques autonomes du secteur social », comité qui oeuvrait à l'époque au sein de la Division des institutions parastatales de l'Institut Administration-Université, parrainé par la C.G.E.R.

« C'est vous dire les embûches encourues pendant tout ce temps, embûches sur lesquelles nous n'avons pas l'occasion de nous attarder. Une analyse approfondie de ce processus permettrait pourtant d'apporter un éclairage extrêmement intéressant sur ce qui, dans un pays comme le nôtre, freine ou encourage la bonne gestion publique.

« On y découvrirait que, depuis certainement 1985-1986, soit depuis la fin des travaux de la Commission royale de sécurité sociale et le lancement du plan d'informatisation de la sécurité sociale (tous éléments à propos desquels je devrais pouvoir m'expliquer davantage), l'administration de la sécurité sociale, et singulièrement celle des parastataux sociaux, tirée à bout de bras par quelques-uns d'entre eux, a été le véritable moteur d'une métamorphose fondamentale et n'a cessé de faire avancer la modernisation et la responsabilisation du secteur en dépit du scepticisme, des réticences, des oppositions ou du peu d'intérêt manifestés par les Gouvernements ou Ministres concernés successifs, à quelques rares exceptions près.

« Cette initiative permanente de l'Administration comme telle, bien entendu récupérée à l'occasion par le Politique, mérite d'être mise en avant ainsi que ses facteurs de réussite, dont, ces dernières années, la cohérence d'action et la force de pénétration rendues possibles par le bon fonctionnement du Collège ainsi que le choix judicieux de ses représentants au front.

« Concrètement, à titre exemplatif, le secteur social géré par les parastataux sociaux a ouvert la voie ou anticipé :

- *en organisant le premier réseau administratif structuré et informatisé d'échange de données, celui animé par la Banque-carrefour de la sécurité sociale ;*
- *en systématisant et promouvant par le biais de ce réseau les efforts de simplification administrative qui constituent aujourd'hui un volet important du programme gouvernemental pour l'ensemble de la Fonction publique ;*
- *en assurant par la voie légale la protection de la vie privée en sécurité sociale avant même que le législateur ne parvienne à établir une protection générale de cette dernière ;*
- *en incriminant de façon spécifique les comportements non admissibles en matière informatique dans l'attente d'incriminations générales propres à ce type de criminalité, en chantier pour le moment ;*

- *en se montrant totalement ouvert à la formule du mandat pour les fonctions dirigeantes ainsi qu'à bien d'autres formules de nature à redynamiser la fonction publique et en oeuvrant avec succès au sein du Collège des secrétaires généraux pour rallier à une démarche parallèle et non concurrente ;*
- *en autorisant la signature électronique en sécurité sociale, dans l'attente d'une loi à nouveau générale sur le sujet ;*
- *en mettant à disposition un site Web interactif (celui de l'O.N.S.S.), etc.*

« On pourra sans doute en dire autant à propos des « contrats d'administration » en tant que mécanisme de responsabilisation d'une fonction publique ni commerciale ni en voie de privatisation (pour la fonction publique de type commercial ou en voie de privatisation, on renvoie bien entendu aux contrats de gestion intervenus en application de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques).

« Peut-on parler d'entrée dans un système de « gestion déléguée » ? Il me semble que les parastataux sociaux vivaient déjà dans un système de ce type, leurs missions d'exécution des lois de sécurité sociale leur étant déléguées au lieu d'être assumées par des services départementaux classiques et leur étant déléguées dans un encadrement juridique propre, celui d'institutions gérées paritairement et disposant d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Cette gestion déléguée restait cependant rattachée à un modèle de relations dites d'autorité.

« Or l'ambition de la réforme, dès son origine et en son état actuel, est de substituer à ce modèle, tout en préservant voire en renforçant la gestion paritaire, un modèle contractuel inédit. La manière de remplir les missions, quantitativement et qualitativement, sera négociée, en tenant compte des objectifs que l'on souhaite atteindre, notamment pour mieux servir le public, le citoyen, l'assuré social voire l'employeur, et compte tenu des moyens que l'on mettra en œuvre.

« En contrepartie des engagements pris, une plus grande souplesse de gestion sera reconnue, concernant le budget, les comptes, le cadre du personnel, le recrutement, ...

« Je parlerais donc de « gestion contractualisée », obligeant l'Etat, les hommes politiques le représentant à se responsabiliser à leur tour dans un scénario où il ne s'agira plus de mettre les seuls succès à son chapeau pour se retourner vers l'Administration en cas de résultats médiocres ou franchement mauvais. »

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

« Je pense qu'il faut aborder cette question sous deux angles : l'angle réglementaire et l'angle contractuel.

« Tout d'abord, sous l'angle réglementaire.

« L'arrêté du 3 avril 1997 pris en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996, qui sera bientôt en vigueur depuis 3 ans, nécessite pour sa mise en oeuvre effective divers arrêtés d'exécution dont aucun n'a encore été pris.

« Quatre de ces arrêtés, en projet, ont fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat en août 1999 : il s'agit du projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, c'est-à-dire du projet créant un Comité de secteur spécifique pour les parastataux sociaux ; du projet réglant les conditions de nomination et l'exercice de la mission des Commissaires du Gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale ; du projet relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale et du projet fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale.

« Tous ces projets pourraient être finalisés par le Gouvernement et donc soumis à la signature du Roi, mais le Ministre de la Fonction publique a clairement fait savoir que, tout en soutenant la réforme dans son ensemble, il souhaitait aller plus loin sur certains points de celle-ci, dont le rôle, encore trop lourd selon lui, des Commissaires du Gouvernement. Un groupe de travail fera des propositions pour rencontrer ce souhait.

« Un cinquième arrêté en attente est celui portant sur le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale. Le Conseil d'Etat devrait donner son avis, mais le projet devra mieux rencontrer certaines orientations nouvelles du Ministre de la Fonction publique, entre autres en matière d'évaluation, ce qui a entraîné, ici aussi, la mise en place d'un groupe de travail.

« Enfin, un sixième arrêté manque, y compris en projet approuvé au moins dans un groupe de travail intercabineaux, c'est celui déterminant ce que l'on appelle les sanctions positives et négatives en cas de respect ou de non respect du contrat d'administration.

« Ensuite sous l'angle contractuel.

« Le Ministre des Affaires sociales, qui a en charge principale le dossier dans sa concrétisation contractuelle, a indiqué clairement qu'il souhaitait pouvoir marquer les 10 ans de l'initiative parastatale de manière positive, à savoir soit par la conclusion d'un contrat ou de plusieurs contrats, soit, de manière plus réaliste, par le démarrage des premières négociations de contrats.

« Cette volonté, plusieurs fois exprimée, a été renforcée par la décision du Gouvernement de créer ce mois-ci [février], à l'initiative du Ministre des Affaires sociales, une « task force »¹⁶ chargée entre autres d'impulser, de coordonner et de finaliser les contrats d'administration.

« L'objectif convenu à ce propos est de pouvoir présenter un premier train de contrats avant les vacances d'été, contrats qui, de toute façon,

¹⁶ Une équipe chargée d'une mission ciblée et prioritaire à laquelle elle doit consacrer, jusqu'à son aboutissement, tout son temps ou un temps précis.

n'entreraient en vigueur que le 1^{er} janvier 2001, soit en début d'année civile.

« Au sein des institutions, les préparatifs vont bon train. L'ONEM a déjà transmis son projet à son Ministre de tutelle, le Ministre de l'Emploi et du Travail, après l'avoir fait approuver par son Comité de gestion. L'O.N.A.F.T.S. vient d'obtenir l'accord de son Comité de gestion. La Banque carrefour de la sécurité sociale, l'I.N.A.M.I., l'O.N.P., l'O.N.S.S., l'I.N.A.S.T.I. devraient pouvoir saisir leur Ministre de tutelle respectif entre mars et juin. Il reste à savoir si tant les négociations que les approbations en Conseil des Ministres se feront institution par institution ou seront regroupées pour favoriser une approche globale. »

L'arrêté royal du 3 avril 1997 prévoit l'établissement de « plans d'administration » et de « tableaux de bord ». Il s'agit de rapports récapitulatifs des « indicateurs ». Par ailleurs, la philosophie des tableaux de bord conduit à confronter les résultats obtenus aux prévisions et à procéder ainsi à une analyse des écarts, ce qu'on dénomme le contrôle de gestion.

Pourriez-vous donner l'état d'avancement de cette question au sein des parastataux sociaux et notamment de votre institution ?

Où l'on évoquera la différence de nature entre « tableaux » et « plans », les organismes pilotes sur ce point, les « Best Practices », le « management cockpit »¹⁷ et la stratégie d'implémentation progressive.

« Je voudrais commencer par distinguer mieux les plans d'administration des tableaux de bord.

¹⁷ Le « management cockpit » est un système de pilotage collégial d'une institution, d'une organisation, d'une entreprise, d'un service public à partir d'un espace géographique (une salle) où sont regroupées les données de gestion les plus importantes sous forme de tableaux de bord synthétiques. C'est une sorte de cabine de pilotage d'un vaisseau de l'air ou de l'espace transposée à la conduite terrestre de la protection sociale.

« Les plans d'administration que chaque institution publique de sécurité sociale doit établir sont en fait la traduction, sous forme de memento d'action interne, du contrat d'administration. Ces plans indiqueront la façon dont les services réaliseront ou tenteront de réaliser dans les faits les objectifs définis dans le contrat. Ils exprimeront la stratégie de l'institution en vue de répondre aux attentes négociées. Les premiers essais montrent combien l'exercice de préparation du contrat et de mise au point des plans internes est utile pour responsabiliser l'ensemble de la hiérarchie et faire émerger les vrais problèmes, les dysfonctionnements, les retards de gestion. Autrement dit, les contrats et les plans sont aussi des leviers de changement de culture entre les mains des fonctionnaires dirigeants.

« S'agissant des tableaux de bord, deux institutions se sont jusqu'ici mises en avant sur ce thème, à savoir l'O.N.A.F.T.S. et l'O.N.E.M., ce qui leur vaut au demeurant d'avoir été choisies pour représenter, seules, toute la fonction publique belge à la première « Conférence sur la qualité pour les Services publics dans l'Union européenne » qui se tiendra du 10 au 12 mai à Lisbonne. Cette initiative des 15 ministres européens de la Fonction publique a pour ambition d' « entamer un processus d'apprentissage mutuel [...] grâce à l'échange d'expériences d'un certain nombre de services à performances remarquables » (« Best Practices »).

« Pour ce qui est de l'O.N.A.F.T.S., je renverrai vos lecteurs à l'étude que son administrateur général y a consacré dans la Revue belge de sécurité sociale en 1998 (pp. 203 à 258). Mais c'est sans doute l'ONEM qui a, jusqu'à présent, été le plus loin sur ce terrain, au demeurant bien avant la publication de l'arrêté du 4 avril 1997.

« Depuis une dizaine d'années, un processus de suivi permanent des activités a été développé dans ce parastatal selon trois axes essentiels, la définition de missions (raison d'être de l'organisme, activités, valeurs qui sous-tendent l'action), la définition proprement dite de tableaux de bord (définition des produits pour chaque activité et, pour chaque produit, définition d'indicateurs portant sur les volumes, sur la qualité ; fixation de normes à respecter chaque fois que c'est possible) et la mise en œuvre d'une comptabilité analytique (ventilation, directe ou via des clés de répartition, de tous les coûts, par sortes de coûts, centres de coûts et unités produites ; calcul de revient de chaque produit).

« La comptabilité analytique de l'ONEM est opérationnelle depuis 4 ans. Les données de base des tableaux de bord sont, à raison de 98 %, collectées de manière totalement automatisée et ensuite stockées dans un « datawarehouse »¹⁸. Une semaine après la fin du mois, ces données sont à la disposition des fonctionnaires dirigeants, qui peuvent les exploiter à leur niveau via un « executive information system » (MISUS : Management Information System of Unemployment Services)¹⁹.

« A côté de cette exploitation individuelle, l'Office a, pour assurer un pilotage en équipe, conçu une salle de direction informatisée selon le concept du « management cockpit » du Professeur Georges. Cette salle concrétise, en un lieu physique précis, la « balanced score card »²⁰ globale de l'ONEM dans ses différentes facettes, dont :

- le suivi de la stratégie et des plans d'action annuels ;
- le suivi du service rendu au client ;

¹⁸ On entend par « datawarehouse » ou « entrepôt » ou « magasin » de données, un ensemble, une collection de données et de procédures d'alimentation, de gestion et d'exploitation de ces données en vue d'une aide à la décision. Il existe de nombreuses définitions du datawarehouse, proposées par des académiques, des éditeurs d'outils, de bases de données ou par des constructeurs cherchant à mettre en valeur leur produit. La définition ici retenue n'oblige pas à un commentaire plus approfondi contrairement à celle, par exemple, qui y voit une « collection de données orientées sujet, intégrées, non volatiles et historisées, organisées pour le support d'un processus d'aide à la décision ».

¹⁹ Un « executive information system » est un outil informatique permettant aux responsables d'un organisme d'accéder directement et rapidement aux données de gestion les plus importantes. En l'occurrence, celui de l'O.N.E.M. a été développé en interne et appelé MISUS par référence à la mission principale de l'Office. Sur l'évolution terminologique ou conceptuelle de l'E.I.S. vers un « Entreprise information system » puis vers l'« Entreprise intelligence service », voir C. SELMER, *Concevoir le tableau de bord*, Paris, Dunod, 1998, pp. 187-188

²⁰ La « balanced score card » est un modèle de mesure de la performance d'un organisme qui intègre à l'O.N.E.M. :

- le suivi des indicateurs relatifs à la gestion quotidienne ;
- le suivi de la gestion des moyens humains et financiers ;
- le suivi des indicateurs relatifs à la satisfaction des « clients » internes et externes.

Ces différents champs sont mis en perspective en fonction des objectifs de l'organisme, et ceci dans le cadre de la mise en place ou du suivi d'une stratégie de gestion globale. Ce modèle fournit des mesures spécifiques en vue de comparer les objectifs planifiés et les résultats observés.

- *le suivi de la qualité et de l'efficience des services de support (informatique, personnel, formation, ...).*

« Toutes ces informations sont régulièrement actualisées ; elles font l'objet de commentaires critiques lors des réunions de direction bimensuelles et sont largement utilisées notamment pour assurer avec leurs directeurs « un feed-back » mensuel pertinent du fonctionnement des différents bureaux régionaux ou préparer des dossiers importants, tels ceux qui portent sur le budget, les investissements informatiques, ou le cadre et les autorisations de recrutement.

« A l'O.N.S.S. on est loin d'un tel acquis. Toutefois on devrait pouvoir disposer d'ici la fin de l'année d'un datawarehouse convenable, alimenté par captation automatique dans les diverses banques de données disponibles et capable de justifier les engagements pris dans le contrat d'administration.

« Il reste que tous les parastataux ne seront pas prêts en 2001 et qu'il faudra sans doute concevoir l'exigence de ces tableaux de bord avec souplesse et selon un programme d'implémentation progressif. »

L'un des axes de la réforme mise en œuvre par le contrat d'administration est la faculté pour les organismes de la sécurité sociale d'établir, par voie de contrat, leurs propres règles d'organisation et de gestion. Il faut désormais combiner la logique du droit administratif avec une autre logique, celle du « management public », en mettant en évidence la « conscience du résultat ». Comment concilier le respect de règles avec une efficacité maximale ?

<p>Où l'on évoquera la conscience acquise des résultats, la promotion des logiques intégrées, du droit administratif et de l'efficacité managériale, le desserrement de l'étreinte étatique et la nécessité de permettre à l'autonomie reconnue de véritablement s'exprimer</p>

« J'ai envie de vous répondre très directement que nous n'avons cessé depuis que nous existons en tant qu'institutions chargées d'assurer, par le

financement, l'octroi de prestations ou le contrôle de cet octroi, d'être tout particulièrement « conscients des résultats » et de viser à une « efficacité maximale » dans le respect des règles qui nous étaient imposées. Mais, précisément, parce que nous avons, plus que d'autres, en garantissant directement aux travailleurs, à leurs ayants droit, à leurs familles, la couverture sociale dont ils ont besoin, des obligations de résultats, notamment quant aux délais d'intervention à respecter, nous avons souhaité bénéficier d'un dispositif réglementaire plus approprié. Dans cette optique, je ne conçois pas qu'il y ait un possible choc de logiques ou une nécessité d'assurer un bon arrimage de logiques distinctes, celle dite du droit administratif et celle dite du management public. La modernisation de notre société dans toutes ses composantes, dont le droit, dont les services publics, débouchera naturellement sur des logiques intégrées, en l'occurrence sur celle d'un droit administratif ou de la fonction publique soutenant la métamorphose managériale en cours des services publics.

« Pour le reste, mon Collègue Philippe Quertainmont, qui a consacré une très belle étude à « La technique du 'contrat d'administration' en vue de 'responsabiliser' des organismes de sécurité sociale : panacée ou placebo ? »²¹, a usé de l'excellente formule du 'desserrement de l'étreinte étatique' sur les organismes faisant choix d'un nouveau système pour obtenir une plus large autonomie de gestion, celle nécessaire pour œuvrer 'de la manière la plus performante possible'.

« Cette plus large autonomie de gestion ne dispensera pas du respect d'un certain nombre de principes d'organisation ou de gestion, comme ceux repris dans la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, plus communément appelée la loi sur la gestion paritaire, qui reste d'application.

« En revanche, non par contrat, mais par mise en œuvre unilatérale des nouvelles règles, comme celles relatives à l'approbation du projet de budget par le seul Ministre de tutelle, et par décision de leur organe de gestion, comme pour la fixation du cadre, il y aura une moindre interférence des organes traditionnels d'approbation préalable, une plus

²¹ P. QUERTAINMONT, *Administration publique*, n° 4/ 1998, pp. 277-293

grande prise en charge des décisions d'importance fonctionnelle. Encore faudra-t-il que la négociation du contrat se passe dans de bonnes conditions et que les moyens alloués permettent à cette liberté reconnue de s'exprimer suffisamment pour pouvoir juger du progrès escompté en fait de gestion. Le risque demeure en effet d'un mirage contractuel, d'une illusion de contrat, d'une opération génératrice finalement d'allégeance subtile, d'obligations dans le seul chef des institutions publiques de sécurité sociale, et non d'engagements réciproques.»

La question des relations de pilotage à distance entre le Ministère et un parastatal à l'avenir plus autonome ne se résume pas uniquement à un problème de gestion. La révision des mécanismes de tutelle traditionnels soulève également des questions d'ordre juridique (sur la responsabilité ministérielle) et politique (contrôle démocratique). Quelle est votre conception de cette délicate question ?

<p>Où l'on évoquera une plus grande transparence dans une plus grande égalité des « armes » et une organisation conventionnelle accentuée des rapports entre le Politique et l'Administratif</p>
--

« A vrai dire, à première vue, je ne vois pas ce qui devrait fondamentalement changer pour ce qui est de la responsabilité ministérielle, voire du contrôle démocratique. Déjà aujourd'hui, les ministres compétents dirigent leur Département et exercent une tutelle, via leur Commissaire du Gouvernement, sur les parastataux sociaux qui ont, comme on l'a vu, une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

« En pratique on observe deux choses par rapport à cette problématique : les Départements ont perdu, de fait, la maîtrise des parastataux, que ce soit en n'assumant plus par exemple le travail de conception législatif ou réglementaire, ou en ne s'imposant plus comme le moteur de propositions ou de projets d'avenir, par exemple en matière de modernisation ou de simplification.

« En revanche, les Ministres en tant que tels obtiennent desdits parastataux une collaboration quotidienne généralement très loyale et très efficace pour les aider à gérer leur courrier social, les réponses aux questions parlementaires, etc.

« Ce qui devrait évoluer, si les parastataux sociaux sont suffisamment fermes et solidaires à cet égard, c'est que les parts respectives de responsabilité dans l'accomplissement correct des missions assignées par la loi, dans la réalisation des projets gouvernementaux, devraient être plus clairement établies.

« Ou le Gouvernement a donné au parastatal les moyens d'accomplir correctement ses missions ou de réaliser les projets proposés, et en ce cas les défaillances, les déficiences, les faiblesses, les erreurs enregistrées seront mises sur l'ardoise des exécutants, ou le Gouvernement n'a pas accordé ce qui était convenu et fait ce qu'il s'était engagé à faire, et ses Ministres concernés verront leur responsabilité politique engagée.

« Il devrait donc y avoir une plus grande transparence dans un contexte de plus grande égalité des armes et la possibilité pour les parastataux de refuser, à défaut de moyens alloués, des missions nouvelles que jusqu'ici ils s'efforçaient d'accomplir au prix d'efforts souvent inconsidérés, d'abandons d'actions en cours, de négligence de travaux utiles, etc. Autrement dit encore, il devrait y avoir moins d'occasions ou de tentations pour les hommes politiques de faire assumer à tort aux fonctionnaires un rôle sacrificiel de fusible.

« J'ajoute qu'il serait dans les intentions du nouveau Ministre de la Fonction publique de supprimer la « tutelle » des Départements sur les « parastataux » et, dans la foulée, d'accentuer donc l'organisation conventionnelle des rapports entre le Ministre responsable et l'Institution publique avec laquelle il a signé le contrat d'administration.

« Une telle évolution va pleinement dans le sens des « recommandations vers une modernisation des administrations publiques » qui viennent d'être dévoilées par le Premier Ministre et le Ministre de la Fonction publique, recommandations qui encouragent le Gouvernement à davantage « gouverner » et l'Administration à davantage « gérer » ou

exécuter, les deux points « G » du succès n'interdisant pas des passerelles d'intelligences. »

De quelle façon peut-on améliorer la législation et la réglementation pour en accroître l'efficacité ?

Où l'on évoquera la complexité du réel, la nécessité de promouvoir un art de l'écriture ou de la communication juridique et le recours à l'informatique comme facteur non négligeable de simplification du droit

« Qu'est-ce que « l'efficacité » d'une législation ou réglementation ? Je n'ai pas de réponse immédiate ou complète à la question, à une des questions que suscite préalablement la vôtre... J'entends bien que vous vous référez à ce qu'on appelle la « pathologie législative », à l'inflation, l'imperfection, l'enflure des textes nous gouvernant, donc à leur méconnaissance, y compris par les professionnels, et donc à leur perte d'efficacité.

« Ceci dit, il est question, notamment dans le programme gouvernemental, de simplifier, d'alléger... en ce compris les lois, la réglementation en vigueur. C'est un vaste problème, une grande ambition. Le plus délicat sera de ne pas décevoir des attentes qui relèvent parfois d'une certaine naïveté. En particulier peut-être en droit social, où l'on est en présence d'un droit souvent « négocié », issu de compromis entre négociateurs aux intérêts opposés, nourri de multiples points d'équilibre. Un tel droit est nécessairement complexe, pas toujours clair pour un regard extérieur.

« D'un côté, il y a une sorte d'idéal rationne, de « jardins à la Mansart », assez répandu chez les juristes, qui voudraient que l'on codifie plus pour mieux regrouper, harmoniser, ... Cet idéal, pour être approché en pratique, nécessite de se lancer dans des projets dépassant le temps de vie des gouvernements, donc peu motivants pour le Politique.

« D'un autre côté, il y a la vie, avec ses multiples visages, ses méandres, la tendance à vouloir rencontrer chaque situation individuelle, qui se laisse difficilement enfermer dans un cadre net, simple.

« Si vous voulez accorder des réductions de cotisations aux entreprises, ce qu'elles réclament à haut cri, vous devez inévitablement prendre des règles dérogatoires, faire du droit ; et ce droit, pour se couler dans des procédures de masse touchant aux intérêts économiques et financiers de leurs destinataires, est de plus en plus travaillé par des économistes qui l'habillent de formules mathématiques très peu prisées à l'enseigne de Thémis.

« Il est vrai que plusieurs de ces règles nécessaires ou inévitables pourraient être mieux rédigées, ne pas atteindre des sommets de technicité désarmante pour les plus fins légistes, et une des manières d'améliorer la législation et la réglementation pourrait ainsi être d'agir sur la formation de ceux qui doivent rédiger ces textes, de leur apprendre, aux juristes en premiers, l'art de bien écrire le droit en langage d'aujourd'hui, ce qui vient d'être pour la première fois initié à l'Université de Liège sous forme d'un cours de « Méthodologie de la création du droit écrit » donné par le professeur Paul Delnoy, ouvert aux inscriptions notamment administratives.

« Monsieur Delnoy insiste d'ailleurs à juste titre sur le fait qu'il vaut mieux agir en amont, au moment disons de la « création » du droit, plutôt que de procéder, comme vient de le décider le Sénat, par une évaluation en aval par un « Service d'évaluation des lois » (fédéral); il rappelle aussi très pertinemment qu'il y a dans le droit, au-delà de la volonté politique qu'il exprime (que le législateur exprime), un acte de communication de cette volonté, plus que d'information, ce qui signifie que ce droit devrait se plier à la discipline qu'est la communication, cette discipline qu'au même moment le Gouvernement presse les administrations d'embrasser tant en interne qu'en externe.

« Dans les matières que je pratique, et singulièrement dans celle qui est de la compétence de l'O.N.S.S., la déclaration à faire par les employeurs, il y a actuellement une expérience de simplification, d'harmonisation, de

recherche d'efficacité accrue par le biais d'un projet de réforme à connotation informatique forte.

« L'informatique supporte mal le flou et invite aux définitions précises, elle met en évidence les incohérences, les doubles emplois. En mettant au point une déclaration dite multifonctionnelle à réaliser par télécommunications, ceux qui pilotent cet exercice, en vue de permettre aux entreprises de ne transmettre qu'une seule fois la même information pouvant servir à diverses fins, ont dû passer par une phase préalable d'harmonisation sinon d'uniformisation de concepts comme celui de salaire ou de journée de travail. L'informatisation d'un domaine couvert par le droit, en ce compris dans ses contacts avec le citoyen, les entreprises, est ainsi une occasion, et quelque part une manière, d'améliorer l'instrument législatif ou réglementaire et dès lors d'en accroître le bon usage, l'usage plus aisé, plus sûr ainsi que l'impact le plus complet possible. »

L'O.N.S.S. mène avec d'autres organismes de sécurité sociale une politique novatrice en matière de simplification administrative. Peut-on en partie expliquer ce dynamisme par le fait que les fonctionnaires eux-mêmes ont pris conscience qu'ils avaient grand intérêt à simplifier les règles et les procédures ? Quels sont les autres facteurs qui sont intervenus ?

Où l'on évoquera la Banque-carrefour de la sécurité sociale, soutenue par l'O.N.S.S., comme une étoile-guide pour ceux qui naviguent en mer de Simplification mais aussi la technique inédite du groupe de travail « intercabinets - interadministrations ».

« La politique novatrice que vous mettez en avant résulte selon moi de deux facteurs déjà perçus et d'un troisième à aborder. Tout d'abord, le souci d'obtenir les moyens de gérer plus efficacement les institutions de sécurité sociale pour leur permettre de mieux remplir leurs obligations de résultats dans des domaines d'action où l'on touche directement les familles, les citoyens, les travailleurs dans leur vécu quotidien. Ensuite, il y a tout le processus d'informatisation de ces institutions, animé finalement par le

même souci, processus qui a été méthodiquement mené depuis 1986 avec comme point de passage et de promotion crucial l'institution en 1990-1991 de la Banque-carrefour de la sécurité sociale avec le soutien financier et logistique de l'O.N.S.S.

« Dans la ligne des objectifs initialement poursuivis par cette institution, un second plan d'action a été arrêté en 1996, visant à créer la carte S.I.S²². et à programmer la Déclaration immédiate de l'emploi²³ ainsi que la déclaration multifonctionnelle²⁴ avec tout ce que ces innovations impliquent de rationalisations.

« En ces deux moments clés, 1986 et 1996, le Politique et l'Administratif se sont rejoints, pour à la fois formuler les plan d'actions et en assurer le suivi suffisamment longtemps et de façon conjointe. La lucidité et la persévérance de quelques ministres ou anciens ministres, comme J.L. Dehaene et Ph. Busquin, n'a pas été étrangère au succès. Mais certains fonctionnaires, par leur force de travail, leurs apports en idées, les relais qu'ils ont assurés, ont été à leur tour des éléments déterminants dans les avancées obtenues.

²² La carte S.I.S. (abréviation, utilisable dans nos trois langues nationales, de Système d'Information Sociale) ou carte d'identité sociale, qui contient une puce électronique à mémoire protégée, a pour rôle premier de mettre à disposition de l'assuré social un support électronique reprenant son numéro d'identification unique à la sécurité sociale (NISS). L'assuré social doit utiliser cette carte en particulier lors de ses contacts avec les institutions de sécurité sociale, comme les caisses d'allocations familiales ou les mutualités ; grâce à la clé d'accès qu'elle constitue, il peut faire valoir ses droits ou justifier de ses obligations en sécurité sociale.

²³ La déclaration immédiate de l'emploi, qui est une obligation dont on ne peut se libérer que de façon électronique (à l'exclusion de tout papier ou fax), impose aux employeurs visés de déclarer à l'O.N.S.S. le début (au plus tard au moment de l'entrée en service) et la fin de la relation de travail. Cette mesure est entrée en vigueur le 1er janvier 1999 dans trois secteurs : celui de la construction, celui du transport de personnes et celui du travail intérimaire.

²⁴ La déclaration multifonctionnelle que les employeurs seraient amenés à faire à l'avenir à l'O.N.S.S. serait une déclaration par laquelle ils communiqueraient en une seule opération l'ensemble des données nécessaires au bon fonctionnement de la sécurité sociale des travailleurs salariés, c'est-à-dire non seulement les données salariales et de temps de travail de leurs collaborateurs utiles à la vérification de leurs rentrées en cotisations mais aussi toutes les données de même nature permettant d'établir les droits desdits travailleurs ou de leurs familles en prestations familiales, remboursements de soins de santé, allocations de chômage, indemnités d'incapacité de travail, pensions de retraite...

« Cette même convergence d'intérêts, tellement enrichissante, n'a malheureusement jamais pu se faire à un tel niveau pour ce qui est des fameux « tapis accumulés dans la Mosquée qu'est l'O.N.S.S. », selon l'image de Michel Jadot, à savoir la kyrielle de mesures de réductions des cotisations de sécurité sociale que doivent gérer mes collaborateurs depuis une dizaine d'années. Ici, chaque Ministre ou Vice-Premier Ministre entend apporter son obole, marquer le système de son nom, avec pour résultat une situation à la limite du gérable !

« Les fonctionnaires ne sont pas, comme certains le croient, à l'origine des règles et procédures compliquées. Pas toujours, pas souvent, et certainement plus dans le secteur social : les sources de complication leur sont externes, dont l'action politique ou les revendications des destinataires mêmes des règles.

« Et j'en viens au troisième facteur de succès dans le prolongement de cette entente « Administration-Gouvernement », qui est la création sous le précédent Gouvernement de groupes de travail qui n'étaient pas composés de représentants des seuls cabinets politiquement intéressés par les points à traiter mais aussi de représentants des administrations ou parastataux impliqués. L'un d'entre eux, qui a survécu au changement de majorité et qui est resté présidé par mon adjoint, c'est-à-dire par un fonctionnaire, a travaillé de manière remarquable sur tout le thème de la « modernisation de la gestion de la sécurité sociale » et les représentants des parastataux en son sein, ceux de la Banque-carrefour et de l'O.N.S.S. les premiers, ont pu s'y exprimer très librement, y apporter de multiples notes d'orientations, des propositions faisant avancer considérablement les choses en dialogue direct avec les cabinets. Une fois encore, l'anticipation était au rendez-vous, en ce sens que la formule s'inscrit parfaitement dans la ligne du dialogue sans intermédiaire que le Ministre de la Fonction publique prône entre le Ministre politiquement responsable et les hauts fonctionnaires administrativement responsables. »

Vous paraît-il légitime et adéquat que des régimes de rémunération différents s'appliquent selon les performances de l'institution ou du secteur d'activité considéré ?

Où l'on évoquera le malaise de l'injustice rémunératoire en général et le pari d'une expérience de différenciation utile.

« Vous faites allusion, je suppose, aux « sanctions » positives prévues pour les institutions publiques de sécurité sociale honorant les engagements pris dans leur contrat, « sanctions » qui consisteraient en la possibilité d'octroyer des primes à leur personnel.

« Je vous dirais tout d'abord que j'éprouve un très grand malaise par rapport à cette thématique. Nous sommes dans un pays – et il n'est pas le seul – où il n'y a aucune justice rémunératoire dans le secteur public, en ce sens qu'il existe d'une part des régimes de faveur, comme aux Finances, et, d'autre part, qu'il n'y a pas, dans les barèmes, de hiérarchie sérieuse en rapport avec les responsabilités du terrain.

« Nombre de magistrats, par exemple, sont mieux payés que nombre de fonctionnaires gérant des budgets de plusieurs centaines de milliards comme à l'ONEM, à l'Office national des pensions ou à l'INAMI, sans parler des quelque 1500 milliards de redistribution assurés par l'ONSS. Lorsqu'on aborde ce type de question, on doit donc savoir que la toile de fond est celle-là, désespérément inéquitable et pour longtemps. Deuxième considération : si on se trouvait, dans la fonction publique, dans une situation où les mécanismes d'évaluation, la culture de travail étaient tels que les meilleurs étaient les mieux côtés, les mieux promus, les mieux considérés, on pourrait sans doute répondre qu'il n'est ni légitime, ni adéquat de différencier encore par la rémunération. Mais la situation n'est pas celle-là et, pour changer précisément de culture, il est devenu utile de redynamiser entre autres par l'incitation pécuniaire.

« Mais l'exercice est délicat. Les tentatives du Ministre de la Fonction publique d'y procéder par le biais de projets sélectionnés donnant droit à des primes pour l'équipe de pilotage se sont heurtées à un refus dans les parastataux sociaux, où trop de projets sont constamment en cours de développement et où la formule risquait de provoquer des tensions entre meneurs de projets « primés » et autres meneurs de projets « de routine ». La différenciation individuelle suppose quant à elle des instruments d'appréciation, de captation des performances et du rendement de chacun,

de la productivité personnelle, dont on ne dispose actuellement pas et dont l'introduction, fût-ce sous une forme renouvelée, modernisée, ne peut se faire dans la précipitation.

« Restent la performance et la récompense institutionnelle, par parastatal honorant son contrat d'administration ... elles pourraient avoir le mérite de servir de levier suffisant à ce pari d'une responsabilisation dynamique lancé dans ce secteur, et qui n'a de sens, et de chance d'aboutissement, que si une très grande majorité des agents concernés y adhère. »

D'après vous, sur quoi repose la légitimité du service public ?

Où l'on évoquera l'impératif de redonner un sens à l'Etat.
--

« Dans une interview récente pour l'Écho , du 29 janvier 2000 (p. 2), Rudy Demotte, Ministre de l'Économie, soulignait sa volonté de « réaffirmer un certain rôle des pouvoirs publics, conçus comme une émanation de l'intérêt général ».

« Le Service public est en effet intégralement fondé sur le respect de l'intérêt général. Le Service public doit par ailleurs s'adresser de manière parfaitement égale à tous, sans distinction d'aucune sorte, aux pauvres comme aux riches, aux forts comme aux faibles. Ce faisant il participe d'une démarche fondamentalement démocratique.

« Dans une thèse, si j'ai suffisamment bonne mémoire, même si j'en ai complètement oublié le titre, dans une thèse française de 1889, l'auteur, Paul Ferrand, affirmait que les pouvoirs publics se devaient « d'être également impartiaux et dévoués à l'égard de tous », superbe devise à mettre en fronton, comme celle découverte à l'entrée du Palais des recteurs de Dubrovnik et qui ouvre notre salle de staff stratégique : « Publica curate, oblii privatorum », ce qui implique probité, disponibilité, fiabilité, tolérance, gratuité de principe, égalité, ce qui signifie être au service des autres, de la Société, des Citoyens, des Entreprises, dans la continuité.

C'est sur tout cela que repose notre légitimité et c'est de tout cela que l'on peut très naturellement décliner les ingrédients de la politique de modernisation des services publics, laquelle ne fait que ramener à des comportements dont on n'aurait jamais dû s'écarter. »

Propos recueillis par Alexandre Piraux

VARIA

.....
**HISTOIRE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE
DES PAYS-BAS AUTRICHIENS AU XVIII^E SIECLE**

Thibaut Du villier * et *Steve Jacob* **

Dans son essai sur *L'administration en Belgique*, André Molitor considère que, pour celui qui s'intéresse à l'histoire de l'administration dans nos régions, la fin du XVIII^e siècle offre « les traits les plus achevés de l'administration d'Ancien Régime, déjà influencée au demeurant par les débuts de l'ère bureaucratique »¹.

Entamées en 1976, les *Études sur le XVIII^e siècle* éditées par les soins de Roland Mortier et Hervé Hasquin, aux Éditions de l'Université de Bruxelles, ambitionnent de dresser un panorama de ce siècle d'un point de vue économique, social, intellectuel, artistique mais également administratif. Pour ce dernier volet, le point de vue est essentiellement biographique.

Le XVIII^e siècle débuta par la guerre de succession d'Espagne. Ce conflit est d'une importance capitale dans l'histoire européenne et de nos régions tout particulièrement. En 1700, Charles d'Espagne meurt sans enfant. Son testament désignait Philippe d'Anjou, le petit-fils de Louis XIV, comme légataire universel. Dès lors, les Pays-Bas espagnols passaient aux mains d'un Bourbon. L'opposition de l'empereur d'Autriche, de la République des Provinces-Unies et de la Grande-Bretagne, réunis dans la grande Alliance, à cet état de fait déclencha la guerre de succession d'Espagne. Celle-ci tourna rapidement à l'avantage de la coalition² et prit fin par les traités d'Utrecht (1713) et de Rastatt (1714) par lesquels les Pays-Bas espagnols étaient cédés à l'Autriche. « A ce moment, le cadre territorial de la future Belgique est déjà dessiné. Elle comprenait le duché de Brabant (avec le marquisat d'Anvers), le duché de Limbourg, le duché de

* Thibaut Du villier est Aspirant FNRS (Sociologie) et Assistant U.L.B.

** Steve Jacob est chercheur Mini-Arc à l'U.L.B.

¹ A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, Ed. du CRISP, 1974, p. 15-16

² Citons les victoires de Ramillies (1706), Lille (1708) et Malpaquet (1713).

Luxembourg, le duché de Gueldre, le comté de Flandre, le comté de Hainaut, le marquisat de Namur, la ville de Malines, Tournai et sa seigneurie, chacune de ces unités possédant ses institutions particulières³ »⁴.

Le premier Habsbourg d'Autriche, Charles VI, fut intronisé, dans les Pays-Bas, à partir de 1717. Durant tout le siècle, l'empereur ne résidait qu'épisodiquement dans nos régions, lorsqu'il les visitait. A Vienne, le Conseil suprême des Pays-Bas, établi au début du règne de Charles VI, jouait, dans les dossiers importants, l'intermédiaire entre Bruxelles et l'empereur. Les pouvoirs déclinant de cette institution entraînèrent sa suppression en 1757.

Marqué par une crise financière et un endettement considérable, le règne de Charles VI vit se développer les premières thèses de centralisation et de rationalisation dans la gestion de l'Etat.

Toutefois, le redressement économique, industriel et commercial s'effectua essentiellement durant les premières années du règne de l'impératrice Marie-Thérèse (à partir de 1740) qui, par son alliance avec Louis XV, garantissait la paix dans nos régions.

D'un point de vue administratif, les Pays-Bas autrichiens étaient dirigés sur place par l'entremise de gouverneurs généraux et de ministres plénipotentiaires. Il y a donc une dualité des pouvoirs au niveau gouvernemental. La fonction de gouverneur général est décrite dans la biographie que Michèle Galand consacre à Charles de Lorraine, le plus populaire des gouverneurs. Cette fonction était réservée aux proches de l'empereur puisqu'il s'agissait de représenter le souverain qui ne résidait pas dans nos régions. Dans ce cas-ci, le lien était particulièrement étroit puisque le prince Charles de Lorraine était le « double beau-frère » de Marie-Thérèse. Entre 1744 et 1780, en liaison étroite avec Vienne, il gouverna nos régions et « ranima une Cour assoupie, grâce à son goût pour la vie fastueuse, son intérêt pour les arts, son penchant pour les grandes

³ Les principautés de Liège, Stavelot-Malmédy et Bouillon étaient toutefois indépendantes.

⁴ M. MOURRE, *Le petit Murre. Dictionnaire de l'Histoire*, Paris, Bordas, 1992, p. 78.

parties de chasse et son amitié pour les aristocrates des Pays-Bas »⁵. Cet ouvrage met également en avant le lien étroit et parfois conflictuel qui existait entre le gouverneur général et les ministres plénipotentiaires (Botta-Adorno puis Cobenzl). Ces derniers étaient nommés en principe pour assister le gouverneur et le remplacer en cas d'absence. Toutefois, le ministre plénipotentiaire apparaissait surtout comme un contrôleur des activités du gouverneur. Ceci se matérialise notamment par le pouvoir dont dispose le ministre plénipotentiaire de correspondre directement avec Vienne sans passer par l'intermédiaire princier⁶. Nous voyons donc que durant le XVIIIe siècle, les Pays-Bas autrichiens étaient dirigés par un gouvernement « épistolaire ».

Au niveau gouvernemental, les Conseils collatéraux constituaient l'épine dorsale de la gestion des affaires courantes. Héritage de Charles Quint, ils se composaient d'un Conseil privé pour les affaires intérieures, d'un Conseil d'Etat pour les compétences extérieures et d'un Conseil des finances. Entre 1757 et 1783, le poste de chef et président du Conseil privé⁷ fut occupé par Patrice-François de Neny. Bruno Bernard a consacré une décennie de recherches à retracer le vie de cet « homme-orchestre » du gouvernement. Parallèlement à son activité gouvernementale, Neny fit œuvre d'historien et de constitutionnaliste à travers les *Mémoires historiques et politiques sur les Pays-Bas autrichiens et sur la constitution*. Édité au milieu des années 1780, cet ouvrage, destiné à l'instruction du futur Joseph II, brossait « un tableau fidèle et instructif des lois, usages, « génie », besoins et ressources de ses provinces Pays-Bas »⁸. De plus, cet ouvrage met en avant ce chrétien convaincu qui imprégné de la philosophie des Lumières va, en gallican et philojanséniste, tenter de réduire l'intrusion de l'Église dans la gestion étatique. La suppression de la Compagnie de Jésus, la réforme des dîmes et de la mainmorte, ainsi que la réforme de l'Université de Louvain témoignent de cette volonté de laisser la lumière percer partout⁹.

⁵ M. GALAND, *Charles de Lorraine, gouverneur général des Pays-Bas autrichiens (1744-1780)*, Etudes sur le XVIIIe siècle, n° 20, Bruxelles, 1993, p. 11.

⁶ M. GALAND, *Op cit*, pp. 56-58.

⁷ Ce poste est le plus élevé qu'un « Belge » pouvait alors ambitionner.

⁸ B. BERNARD, *Patrice-François de Neny (1716-1784). Portrait d'un homme d'Etat*, Etudes sur le XVIIIe siècle, n° 21, Bruxelles, 1993, p. 80.

⁹ B. BERNARD, *Op cit*, p. 145-183.

Au décès de Marie-Thérèse en 1780, Joseph, son fils, va lui succéder¹⁰. Joseph II va donner un ton plus radical à la politique réformatrice entamée sous le règne précédent.

Le joséphisme est une conception politique large, variante de l'absolutisme éclairé, qui balaie l'ensemble des aspects de la vie publique : d'un point de vue économique, social, administratif, éducatif, culturel et confessionnel¹¹. Sur ce dernier point, l'empereur se distinguait fortement de sa mère. Un des principes guidant sa politique réformatrice était l'Etat, celui-ci signifiait pour Joseph II « le plus grand bien pour le plus grand nombre »¹². De plus, la volonté d'un Etat unifié et hiérarchisé va rapidement se heurter à l'Église. En effet, depuis le Moyen Age, celle-ci régentait l'ensemble de la société. Or, « selon la conception de Joseph II, c'est l'Église qui devait maintenant se subordonner à l'Etat puisque, par suite de ses scissions internes et de son ultramontanisme, elle s'opposait au caractère limitatif et unificateur de celui-ci. Il ne considérait la vie religieuse que comme une des fonctions de la 'société bourgeoise', il voulait que l'Etat remplaçât dorénavant l'Église dans son rôle charitable, éducatif et économique »¹³.

Ces principes se retrouvent dans le dernier numéro des *Études sur le XVIIIe siècle* consacré à la Haute administration dans les Pays-Bas autrichiens et plus particulièrement dans la biographie de Jacques-Antoine Le Clerc. L'auteur, Steve Jacob, voit dans ce fonctionnaire un artisan des réformes de Joseph II. Jacques-Antoine Le Clerc eut un parcours long et varié et collabora à un certain nombre d'institutions. La durée de sa participation à la vie politique promène le lecteur à travers les quatre dernières décennies du XVIIIe siècle, les périodes révolutionnaires incluses. Après des études de droit à l'Université de Louvain et une brève carrière juridique, il entra, à trente et un ans, dans l'administration centrale sous le règne de Marie-Thérèse. Durant ces années d'apprentissage, Le Clerc fut essentiellement

¹⁰ Joseph avait été élu empereur le 27 mars 1764. Dès l'année suivante, il fut associé au gouvernement avec le titre de co-régent dans les Etats héréditaires de la maison d'Autriche. H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, Bruxelles, Henri Lamertin, 1920, t. 5, p. 385.

¹¹ F. FEJTO, *Joseph II. Un Habsbourg révolutionnaire*, Paris, Quai Voltaire, 1994, p. II.

¹² H. HASQUIN, « Le Joséphisme et ses racines », *La Belgique autrichienne (1713-1794). Les Pays-Bas méridionaux sous les Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, Crédit Communal, 1987, p. 225.

¹³ F. FEJTO, *Op cit*, p. 231.

un « fonctionnaire-technicien ». Sous le règne de Joseph II, Le Clerc allait atteindre les sommets et ériger des montagnes de dossiers. Il fut associé de près aux réformes de l'empereur en matière religieuse et particulièrement à celles aboutissant à la suppression des couvents inutiles, à la réforme de l'Université de Louvain et du régime matrimonial, à l'érection de séminaires d'Etat visant à réduire l'influence de Rome sur le clergé des Pays-Bas. Il restructura le système administratif et judiciaire. Pour ce faire, il se rendit à Vienne afin d'y discuter les projets. En 1789, lors de la révolution, ou plutôt de la restauration, brabançonne son rôle de conseiller de l'empereur lui valut la haine de la population des provinces belgiques,² l'obligeant à fuir à plusieurs reprises. Lors des restaurations autrichiennes, il servira, successivement, les empereurs Léopold II et François II qui lui accordèrent des places honorifiques l'écartant de l'avant-scène tout en le remerciant de sa carrière au service de l'Empire.

Ainsi, ce dernier numéro, au travers de trois biographies (Herzelles, Cazier et Le Clerc), relate les carrières de ces hauts fonctionnaires formant un véritable corps. Ces techniciens, d'origine noble ou non, seront les piliers de la modernisation d'un Etat en évolution et deviendront les intermédiaires obligés entre Vienne et Bruxelles. Steve Jacob, Denis Tomboy et Gaëtan Van Goidsenhoven retracent la mutation du monde des « grands commis de l'Etat », leur ascension, leur faste et leur disparition.

Quelques titres parus dans les *Études sur le XVIIIe siècle* aux éditions de l'Université de Bruxelles :

- M. GALAND, *Charles de Lorraine, gouverneur général des Pays-Bas autrichiens (1744-1780)*, 1993.
- B. BERNARD, *Patrice-François de Neny (1716-1784). Portrait d'un homme d'Etat*, 1993.
- *Parcs, jardins et forêts au XVIIIe siècle*, 1997.
- C. LHOIR, *La sécularisation des œuvres d'art dans le Brabant (1773-1842). La création du Musée de Bruxelles*, 1998.
- S. JACOB, D. TOMBOY, G. VAN GOIDSENHOVEN, *La Haute administration dans les Pays-Bas autrichiens (Ambroise-Joseph de Herzelles, Denis-Benoît de Cazier, Jacques-Antoine Le Clerc)*, 1999.

.....
**JOURNÉE D'ÉTUDE SUR L'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES**

16 mai 2000

Palais des Congrès
Salles Dynastie
Bruxelles

*Journée d'étude organisée par le Centre d'Études et de Recherches en
Administration Publique (ULB) et l'Association Universitaire de
Recherche en Administration publique (UCL)*

L'évaluation vise à apprécier les effets bénéfiques ou néfastes, attendus ou imprévus, d'une action publique et à en informer les décideurs politiques, les fonctionnaires et les citoyens. Elle représente un instrument de contrôle, mais aussi une aide à la décision et un soutien pour l'amorce de processus d'apprentissage au sein de la fonction publique.

Si l'évaluation des politiques publiques s'avère une pratique courante en Amérique du Nord et dans plusieurs pays européens, force est par contre de constater que son développement demeure plus timide en Belgique.

Pourquoi et comment évaluer scientifiquement une politique publique ?
A qui s'adressent les résultats d'une évaluation et comment les valoriser politiquement ? Faut-il institutionnaliser l'évaluation dans le système politico-administratif belge ? De quelles expériences étrangères pourrions-nous nous inspirer ? Quels sont les enseignements à tirer des premières évaluations réalisées en Belgique ?

A toutes ces questions, les orateurs tenteront de donner un début de réponse. En outre, les ateliers organisés l'après-midi et traitant des cas

concrets visent à favoriser un dialogue et des échanges d'expériences entre politiques, fonctionnaires, scientifiques et consultants.

Renseignements :
CERAP - ULB
Christophe Magdalijns
Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135
1050 Bruxelles
Tél 0476 25 56 05 Fax 02 650 49 56
cerap@ulb.ac.be

COMMUNIQUÉ

.....

**LE DIPLÔME D'ÉTUDES SPÉCIALISÉES EN
ADMINISTRATION PUBLIQUE ORGANISÉ PAR
LE CERAP (ULB)**

Le D.E.S. en administration publique répond à une demande née de la complexité croissante de la gestion des administrations tant fédérales que communautaires ou régionales, ainsi que des pouvoirs locaux.

Les modifications intervenues dans les services publics nécessitent une formation poussée des cadres qui les composent.

La mutation profonde que connaît la fonction publique s'inscrit aussi dans le contexte de la construction européenne et nécessite de ce fait une meilleure connaissance des relations pouvant exister avec les nouveaux centres européens de décision.

L'ambition de l'enseignement dispensé par le Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique est d'assurer une formation continuée aux fonctionnaires de niveau 1 et de perfectionner les fonctionnaires préqualifiés en vue d'une gestion efficace de l'appareil administratif dans le contexte des contraintes budgétaires. Il vise également à permettre la prestation de meilleurs services au public.

Au programme des cours :

- Approche de la négociation sociale et politique (15h)
- Étude des perspectives pour l'administration (30h)
- Informatique (15h)
- Institutions fédérales et fédérées (30h)
- Intégration européenne (30h)
- Méthodes quantitatives et mathématiques appliquées aux sciences humaines (30h)
- Politiques publiques (15h)
- Principes budgétaires (30h)
- Principes et techniques d'élaboration des textes de l'administration (15h + 15h T.P.)
- Gestion des ressources humaines et changement organisationnel (15h)

A ce programme de 240 heures (réparties sur 2 années, à raison de une journée par semaine) s'ajoutent les cours en option (de 30h à 90h) et le mémoire de fin d'études.

RENSEIGNEMENTS et INSCRIPTIONS :

CERAP - ULB
Muriel Vandebrouck
Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135
1050 Bruxelles
Tél 02 650 42 79 Fax 02 650 49 56
cerap@ulb.ac.be

COMMUNIQUÉ

.....

**LE NUMERO 2 DE « PYRAMIDES » :
MANAGEMENT ET ÉTAT DE DROIT, OU
COMMENT CONCILIER EXIGENCES DE
PERFORMANCE ET GARANTIES JURIDIQUES ?**

La culture managériale qui s'est d'abord construite et imposée dans le secteur privé est aujourd'hui en train de s'immiscer de plus en plus clairement au sein des services publics. Pour ceux qui la défendent, elle permettrait de surmonter les difficultés que connaît structurellement la fonction publique, notamment en termes d'efficacité. Elle serait ainsi la voie obligée d'une rénovation en profondeur du service public. Bref, ce que nous sommes en train de vivre aujourd'hui avec l'introduction de mesures ponctuelles (évaluation des fonctionnaires,...) ou autour de projets de beaucoup plus grande ampleur (à l'image des projets du Ministre Van den Bossche), c'est peut-être bien l'ébauche d'une transformation profonde de la culture administrative.

Cette nouvelle donne suscite bien entendu de multiples oppositions, parmi lesquelles il serait facile de pointer de simples effets de « résistance au changement ». Néanmoins, la question est suffisamment importante pour ne pas être réglée à l'aide d'arguments psychologiques. En effet, la culture administrative qu'il s'agit aujourd'hui, nul ne le conteste, de réformer, s'appuie très largement sur les principes du droit et du statut.

Dès lors, si le diagnostic est bien celui d'une évolution de la culture administrative, s'interroger sur le management du service public oblige à réfléchir aux rapports possibles entre les garanties juridiques que doit offrir un état de droit et les attentes de performance et d'efficacité que promet la culture managériale.

Pour certains, les évolutions récentes du paysage juridique et réglementaire, en particulier l'extraordinaire inflation normative que nous connaissons aujourd'hui, conduirait à des situations contre-performantes ; de la même façon, l'application stricte des règles de fond et de forme déboucherait très rapidement sur une « sous-gestion administrative » ou, au contraire, sur une

« suradministration ». Le droit ne promet donc pas naturellement l'efficacité.

Mais il est tout aussi évident que certaines garanties juridiques, constitutives de la fonction publique, pourraient être mises à mal par une invasion managériale incontrôlée. C'est ainsi que l'on peut craindre par exemple que le « nouveau Management » n'induisse l'insécurité et l'inégalité de traitement. C'est ainsi que le traitement des usagers comme clients pourrait faire oublier les impératifs liés à leur prise en compte comme citoyens.

On le voit, les questions pourraient évidemment être multipliées. En voici quelques-unes qui n'épuisent nullement la richesse du sujet

- L'encadrement juridique des services publics est-il paralysant ou structurant pour l'action publique ?
- Le statut des agents est-il devenu une nouvelle ligne Maginot ou est-ce plutôt une protection contre l'arbitraire ?
- Quelles sont les conséquences de l'individualisation des prestations sur l'égalité devant le service public ?
- Comment aller vers une équité de résultats, dans le cadre de l'action administrative et non de la procédure, sans risquer de tomber dans l'arbitraire ?
- Actuellement, le contrôle de régularité domine le contrôle de pertinence. Que faut-il en penser ?

C'est autour de ces questions que s'articulera le prochain numéro de Pyramides. Prévu pour octobre-novembre 2000, il sera d'autant plus riche et fécond qu'il pourra intégrer vos opinions, réflexions ou arguments à ce sujet, en particulier à partir de vos propres expériences de membres de la fonction publique.

Quelles sont les expériences d'introduction des techniques managériales que vous avez vécues ? Qu'ont-elles apporté ? Quels en sont les risques ?

***Adressez vos articles, propositions d'articles ou commentaires à
Muriel Vandembrouck, Secrétaire de Rédaction « Pyramides »,
CERAP ULB, Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135 à 1050 Bruxelles.***

Recommandations aux auteurs

Les textes destinés à être publiés dans la revue Pyramides doivent impérativement être accompagnés d'une version informatique adressée, de préférence par courrier électronique, au CERAP (cerap@ulb.ac.be) ou sur disquette. La disquette et le tirage papier seront adressés au CERAP - Muriel Vandembrouck - Secrétaire de rédaction - Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135 , 1050 Bruxelles. Les textes seront soumis à un Comité de lecture. Ni les manuscrits ni les disquettes ne seront renvoyés aux auteurs.

Les textes seront saisis avec un interligne simple, en continu, alignés à gauche, sans retrait de paragraphe et avec un formatage minimum. Les intertitres peuvent être numérotés avec une succession de chiffres arabes (1.1. 1.1.1. 1.1.2) toujours suivis d'un point.

La numérotation des pages ne doit pas être prévue. Elle se fera automatiquement lors de la composition finale (ne rien prévoir dans les zones en-tête et pied de page).

Les notes sont à insérer au bas des pages correspondantes, en utilisant obligatoirement la numérotation automatique en continu, avec départ au chiffre 1.

Les références bibliographiques seront présentées comme ceci :
NOM DE L'AUTEUR, précédé des initiales du prénom, « titre de l'article entre guillemets », *titre de l'ouvrage ou de la revue en italique*, lieu d'édition, nom de l'éditeur, date de parution, renvois aux pages : p. ou pp.

Exemples :

M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, pp. 247-252.

B. IFRAH, « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1994, p. 20.

Une éventuelle bibliographie complémentaire aux notes de bas de pages peut être ajoutée en fin d'article. Dans ce cas, les références bibliographiques seront classées par ordre alphabétique des noms d'auteurs et présentées comme les notes de bas de page.

Les articles destinés à Pyramides doivent être accompagnés d'un résumé d'une quinzaine de lignes au maximum.

L'auteur précisera sa fonction et/ou formation en note au bas de la première page de l'article