

Le Service de l’Évaluation spéciale de la coopération belge au développement : de sa naissance à sa renaissance

Justine Contor
jcontor@ulg.ac.be

INTRODUCTION

À l’heure où la crise socio-économique demeure, l’évaluation des politiques publiques semble répondre à la nécessité de justifier l’efficacité et l’efficience des dépenses et des actions de l’État vis-à-vis des citoyens. La coopération au développement n’est pas épargnée par ce courant rationaliste. En effet,

« [l]’évaluation du développement est l’appréciation systématique et objective d’une action d’aide au développement en cours ou terminée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats » (Normes de qualité pour l’évaluation du développement, Comité d’aide au développement, 2010).

En Belgique, l’évaluation dans la coopération au développement existe institutionnellement depuis plus d’une dizaine d’années. Elle est née des suites d’une crise sans précédent à la fin des années 1990, lorsqu’un journal flamand a dénoncé des pratiques démesurées et peu éthiques. C’est pourquoi nous avons souhaité

nous y intéresser.

Cet article porte sur une recherche menée entre 2011 et 2013 au Service de l’Évaluation spéciale¹ (SES) de la coopération au développement belge. Nous avons cependant mis à jour une série d’informations relatives à notre objet de recherche.

Nous consacrerons le début de cette contribution à la notion du **nouveau management public** et de ses répercussions sur la politique publique belge. Nous verrons également comment l’évaluation s’implante au niveau fédéral et, plus précisément, dans le champ de la coopération au développement belge. Nous présenterons ensuite nos résultats de recherche portant sur la question de la **légitimité** de l’évaluation par le biais de notre objet d’étude : le **Service de l’Évaluation spéciale**. Nous exposerons différents arguments afin de mettre en question la légitimité du Service. Nous aborderons les évolutions institutionnelles qui ont eu lieu depuis la fin de nos travaux, pour enfin présenter nos conclusions.

1. MÉTHODOLOGIE

Notre travail s'inscrit dans une démarche socioanthropologique et donc stricto sensu qualitative. Nous avons réalisé un terrain de longue durée, donnant une portée résolument empirique à nos recherches (Paugam, 2012). Notre cadrage théorique est socioanthropologique, certes, mais également administratif, organisationnel ou encore relevant de la science politique.

Sur le terrain, nous avons effectué de l'observation participante (Kaufmann, 2011 ; Beaud et Weber, 2010) accompagnée de la tenue d'un carnet de bord – une pratique essentielle pour comprendre le fonctionnement du Service d'évaluation, son histoire, les relations entre les membres du personnel et les différentes parties prenantes. Une quarantaine d'entretiens semi-directifs (*ibid.*, 2010) ont été réalisés au moyen d'un guide d'entretien semi-directif. Les personnes rencontrées étaient : des membres de la cellule stratégique du Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères et Coopération au Développement, des directeurs généraux, des directeurs de services de l'administration, des évaluateurs des bureaux d'étude, ou encore des membres du SES. En ce qui concerne le traitement des données, les informations ont d'abord été rassemblées, puis une analyse de contenu en a été réalisée (Bardin, 2007).

Pour mettre à jour nos données, nous avons fait un focus group au sein du SES, et nous menons actuellement de l'observation participante lors de leurs réunions de suivi-évaluation.

2. LE *New Public Management* EN TOILE DE FOND

« Les réformes étatiques existent depuis que la notion d'État existe. » (Peters, 2011) Ces dernières décennies ont d'ailleurs été le théâtre de nombreux travaux réformateurs donnant naissance au New Public Management (NPM) (Pollitt et Bouckaert, 2011). L'idée fondatrice est d'extrapoler des outils de gestion du secteur privé vers le secteur public, en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience des gouvernements. Le nouveau management public répond ainsi à « une nécessité d'ordre symbolique liée à la crise de légitimité que rencontrent notamment les organisations publiques » (Laufer et Burlaud, 1980, p. 2). Malgré de nombreuses critiques, principalement liées à sa volonté d'autonomisation (« agencification ») de la fonction publique, il se développe et possède une certaine influence, notamment grâce à la culture de l'audit, poussant l'administration à la performance et remettant en cause sa légitimité.

Selon Van Haeperen (2012), le NPM dispose de caractéristiques à deux niveaux. Premièrement, la « désagrégation », qui porte sur l'abandon des hiérarchies caractéristiques de grosses administrations au profit de structures plus autonomes ; la « concurrence », qui diminue le coût et améliore la qualité ; et l'« incitation », qui convertit le système de récompenses en incitations financières axées sur la performance.

Deuxièmement, le concept d'« agencification » : il s'agit de « la création intensive d'organismes autonomes auxquels sont confiées des fonctions d'exécution et de gestion des politiques en réponse à la volonté de dissocier responsabilités stratégiques, conservées par l'administration centrale, et fonctions opérationnelles, confiées à ces structures » (*ibid.*, p. 86).

En effet, « même si les responsabilités stratégiques restent entre les mains de l'administration centrale, l'exécution des politiques est de plus en plus souvent confiée à des entités autonomes, généralement désignées par le terme d'agence » (*ibid.*, p. 84). En Belgique, cela s'illustre par le passage de la Coopération technique belge (CTB) vers l'Agence belge de développement – qui met en œuvre la coopération au développement pour le compte de l'État belge.

Toutefois, le NPM n'est pas la panacée, certains travaux (Van de Walle et Hammerschmid, 2011) ayant montré un affaiblissement de l'éthique publique ainsi que des moyens financiers et humains. Les nouvelles pratiques de direction rencontrent certains freins au changement de la part des individus. Le principe d'agence a connu de fortes critiques mettant en lumière des incohérences. Néanmoins, le NPM est considéré comme un moyen de légitimation par la performance. En effet, « l'obligation de rendre des comptes n'est rien d'autre que le rappel des contraintes de la revendication à être légitime » (Gibert, 2008).

2.1. LES RÉFORMES DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Deux cas illustrent selon nous l'évolution du NPM en Belgique. Tout d'abord, plus largement dans le secteur public avec la grande réforme de l'administration fédérale belge, le plan Copernic, dont l'objectif était d'offrir « un meilleur service au citoyen et un meilleur cadre de travail pour le fonctionnaire » (Copernicus : au centre de l'avenir, 2004, p. 3).

Concrètement, selon Drumaux (2010), les ministères s'effacent au profit de dix services publics fédéraux (SPF), qui sont responsables de la politique ; quatre services publics de programma-

tion (SPP) horizontaux ont désormais une fonction de direction et de soutien pour les matières suivantes : personnel, contrôle budgétaire, ICT et chancellerie. Ils sont également chargés des problématiques particulières telles que l'intégration sociale. Trois nouveaux organes – le conseil stratégique, le comité de direction et la cellule stratégique – remplacent le cabinet ministériel. Les managers ont désormais des mandats de six ans et doivent rédiger un plan de management. Cependant, l'auteure (*ibid.*, 2010) est plus nuancée quant au fait que cette réforme de l'Administration belge s'inspire du NPM. Il y aurait une forme d'adhésion au NPM à travers la responsabilisation des top managers. Par contre, la manière dont sont organisées les responsabilités des différents ministères (SPF) est d'inspiration administrative.

Par ailleurs, et de manière plus spécifique, nous observons la progression du NPM dans la coopération au développement avec la réforme de la fin des années 1990.

En 1995, une campagne de presse du journal *De Morgen* va interroger l'opinion publique à propos d'une dizaine de projets jugés trop ambitieux, voire démesurés, et dont la pertinence est remise en cause. Inquiète, la Chambre va mettre sur pied une commission de suivi de l'AGCD (Rapport de suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement, 8 juillet 1997). À la suite d'une longue série d'auditions auprès de ministres, de fonctionnaires, de hauts fonctionnaires, de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) ou encore de professeurs d'universités, un constat apparaît : **la coopération belge au développement est en crise..**

Le rapport de la commission d'enquête pointera cinq grands problèmes qui sont à l'origine de cette situation et auxquels il s'agira d'apporter des solutions politiques.

Premièrement, les objectifs de la coopération au développement manquent de précision. Le rapport évoque un manque de vision à long terme et une volonté des secrétaires d'État ou des ministres responsables de la coopération de « se mettre à l'honneur » (*ibid.*, p. 20), oubliant ainsi la cohérence politique. Les choix géographiques d'intervention manquent de cohérence et de justification. Enfin, la coopération au développement connaît peu de succès auprès des citoyens. Ces éléments entraînent une discontinuité dans la politique et de facto un morcellement de celle-ci.

Deuxièmement, la structure, l'organisation et le personnel de l'AGCD ne sont pas suffisamment adaptés à la multiplicité des tâches qui lui incombent. En trente ans, l'AGCD s'est complexifiée et s'affaiblit par rapport aux autres acteurs de la coopération. Elle souffre par ailleurs d'un manque de hiérarchisation interne et semble être peu ouverte vers l'extérieur. Le secteur est complexe ; il implique une stabilité et une qualification des fonctionnaires ainsi qu'un cadre structurel renforcé. Par ailleurs, il subsiste un manque de dialogue entre l'AGCD et les collaborateurs qui sont sur le terrain.

Troisièmement, la prise de décision et les procédures appliquées au sein de la coopération belge au développement manquent de transparence et d'efficacité. La prise de décision est trop lourde, ce qui peut faire perdre beaucoup de temps à l'ensemble des acteurs. La pertinence des projets de développement n'est que trop peu mise en doute. Enfin, il n'existe pas de véritable méthode pour construire et suivre un projet de développement, alors que des outils existent par ailleurs (exemple : la méthode PIPO²).

Quatrièmement, les domaines respectifs de la coopération au développement et du commerce extérieur sont mal délimités. Effectivement, la commission dénonce la pratique de prêts d'État à État dans le cadre de la coopération fi-

nancière. Certains accords de coopération ont été passés d'abord pour des raisons économiques. S'ajoute également la notion d'« aide liée », qui implique que l'argent octroyé par un État – par exemple la Belgique – doit être alloué à des biens ou à des services du même pays donateur, en l'occurrence la Belgique.

Par conséquent, le rapport de la commission prône une délimitation bien plus claire des compétences des relations économiques extérieures et de la coopération au développement à travers la notion de **déliement de l'aide**, soutenu par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) depuis 2001. Concrètement, l'aide est « déliée » lorsqu'elle peut être utilisée pour acheter des biens et des services auprès de n'importe quel pays partenaire.

Enfin, le contrôle et l'évaluation de la coopération au développement ne sont pas efficaces et fonctionnels. Ce paramètre est intrinsèquement lié aux précédents dans la mesure où le manque de suivi-évaluation est en partie dépendant de la surcharge de travail, causée elle-même par le manque d'effectifs et la lourdeur des procédures. De plus, ce travail réflexif de suivi-évaluation a mis du temps avant de s'établir dans la coopération belge. D'ailleurs, le rapport de la commission d'enquête déplore le manque de contrôle sur la pertinence des dossiers et l'absence de culture d'évaluation au sein de l'AGCD.

« La coopération belge au développement n'a pas l'habitude d'évaluer le contenu des projets et des programmes. C'est ainsi que, jusqu'il y a peu seuls deux fonctionnaires étaient attachés au service Évaluation et Contrôle. La coopération belge au développement n'a pas l'habitude d'évaluer le contenu des projets et des programmes. Une “mentalité de comptable” prédomine » (*ibid.*, p. 27).

Selon la commission, l'évaluation est essentielle, car la coopération est d'abord un projet politique et elle ne s'inscrit pas dans un marché classique dans lequel l'offre et la demande l'organisent, puisqu'il n'y a pas de demande. Ceci étant, gardons à l'esprit que la lenteur avec laquelle l'évaluation a pris place dans la coopération belge résulte de choix politiques.

Partant de ces constats qui font état d'une coopération belge affaiblie, une série de recommandations a vu le jour :

- le renforcement de la politique et des instruments de coopération sont indispensables ;
- les objectifs de la coopération belge au développement doivent être spécifiés ;
- une concentration sectorielle et géographique doit s'opérer ;
- le concept de cogestion doit être mis en pratique ;
- une loi doit garantir la continuité et poser les fondements juridiques de la coopération au développement ;
- l'administration de la coopération au développement doit se limiter à la préparation de la politique, à l'évaluation et au contrôle.

Ces recommandations servent de base à la réflexion d'une réforme qui a générée une transformation majeure du secteur, avec des modifications qui sont encore visibles aujourd'hui.

Tout d'abord, l'édition d'une **loi** (25 mai 1999) qui dote, après trente ans d'existence, la coopération d'un cadre légal. Cette loi a permis de préciser les objectifs généraux de la coopération belge, tels que « le développement humain durable », de définir les différents piliers de l'aide belge (coopération gouvernementale, indirecte et multilatérale) et, enfin, d'apporter une vision politique à plus long terme.

La réforme crée également deux structures administratives :

La Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD), intégrée au SPF Affaires étrangères et Commerce extérieur. Elle est l'organe d'élaboration de la politique de la coopération belge au développement ;

La Coopération technique belge (CTB). Elle est l'instance autonome dont le mandat est d'exécuter la politique de coopération au développement pour le compte de l'État belge (loi du 21 décembre 1998). Il s'agit d'une société anonyme de droit public à finalité sociale. Elle a été créée à la suite du scandale des années 1990, dont nous avons précédemment fait état. Il y était question de mieux répartir les responsabilités entre l'ancienne AGCD (actuelle DGD) – chargée de la politique – et la nouvelle CTB – chargée de la mise en œuvre sur le terrain. Enfin, la CTB est liée à l'État belge par un contrat de gestion.

Jusqu'à la création de la CTB, l'administration était chargée de toutes les étapes – de l'élaboration à la mise en œuvre – de la coopération au développement. Cette réforme a séparé la politique et le terrain, mais les deux structures doivent collaborer pour la mise en œuvre de la **coopération bilatérale directe** (entre États partenaires).

À l'époque et durant de nombreuses années, cette division a alimenté des frustrations dans le chef des fonctionnaires de la coopération. Certains d'entre eux, responsables de la mise en œuvre sur le terrain, se sont retrouvés gestionnaires dans les bureaux bruxellois, alors que d'autres, n'ayant jamais travaillé sur le terrain, étaient tout à coup envoyés dans les pays partenaires. Les relations entre l'administration et la CTB demeurent difficiles, car des logiques organisationnelles diffèrent. D'un côté, la CTB gère davantage selon un modèle d'entreprise privée avec

une grande flexibilité dans la manière d'organiser son travail. De l'autre côté, la DGD travaille selon un modèle plus bureaucratique et donc moins flexible.

En avril 2016, la CTB a été dotée du statut d'Agence belge de développement. Ce changement aura deux effets majeurs : elle disposera de plus d'**autonomie financière et opérationnelle** tant sur le terrain qu'en Belgique. Sur le terrain, le représentant de la CTB sera directement attaché à l'ambassade belge dans le pays partenaire. Jusqu'alors, ce lien était entretenu par un représentant de la DGD qui communiquait régulièrement avec le représentant de la CTB.

La position de l'Agence en tant que bailleur de fonds est renforcée et elle consolide par ailleurs ses rapports avec d'autres bailleurs de fonds comme l'Union européenne (UE), qui l'a d'ailleurs reconnue comme « pillar assessment³ ».

En Belgique, le ministre pourra désormais faire une demande directe d'intervention à la CTB, par une lettre de mission, ce qui était impossible auparavant, car tout devait passer par l'administration.

L'Agence belge de développement aura pour mission de **contractualiser** les relations entre les partenariats et l'État belge dans le cadre de la mise en œuvre. L'objectif est de sélectionner le partenaire le plus adéquat pour la mission à réaliser. Ce partenaire pourra être une ONG, la CTB elle-même ou encore une structure privée. Cette contractualisation aura probablement pour conséquence de mettre en concurrence les différents acteurs de la coopération à travers l'usage d'appels d'offres.

Le 19 mars 2013, une version actualisée de la loi a vu le jour. Aujourd'hui, une nouvelle loi est en préparation – elle serait, selon les acteurs rencontrés, davantage en adéquation avec

les enjeux actuels de la coopération belge au développement. D'ailleurs, le cadre légal évolue sans cesse, notamment avec l'arrivée d'un nouvel arrêté royal relatif aux ACNG (acteurs de la coopération non gouvernementale) et à la future loi sur la CTB, qui est en préparation.

Cette réforme désigne aussi un **Évaluateur spécial** (AR du 17 février 2003) pour créer un Service de l'Évaluation spéciale (SES). Le mandat du SES est d'**évaluer les activités de coopération** belge au développement. En 2010, le SES et le service d'évaluation interne de la DGD fusionnent, ce qui envoie un double signal : 1) cela informe implicitement l'administration (en interne) que l'évaluation n'est pas la priorité ; 2) cela renseigne l'extérieur que le SES devient un service « à part entière » du ministère de la Coopération au Développement, remettant en doute son indépendance.

Géographiquement, le SES se situait encore récemment à proximité du SPF Affaires étrangères. Depuis le printemps 2016, ce dernier a déménagé dans les locaux du SPF. D'ailleurs, le nouveau mandat du SES est de conseiller l'administration sur un plan stratégique ainsi que de certifier et d'harmoniser les systèmes de suivi et l'évaluation de l'ensemble des acteurs de la coopération au développement belge.

Nous mesurons alors toute la portée symbolique de ce service d'évaluation. S'il est le fruit d'influences internationales (Comité d'aide au développement – CAD), il est surtout créé en réponse à une situation de crise pour améliorer les résultats de la coopération belge au développement et ainsi contribuer à sa relégitimation, comme nous le verrons plus loin.

3. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'évaluation des politiques publiques naît aux États-Unis dans le courant de la décennie 1960-1970 avec la volonté de moderniser les structures administratives (Wollmann, 2007). Parallèlement se développe le concept du cycle politique dans lequel l'évaluation est considérée comme une étape cruciale.

Dans les années 1980, arrive le *New Public Management* (Pollitt et Bouckaert, 2011), un courant de pensée rationaliste qui va conquérir les administrations publiques en prônant l'usage des méthodes de gestion du secteur privé orientées vers la performance : faire mieux et avec moins de moyens. Fin du vingtième siècle, la demande en matière d'évaluation se fait grandissante et l'offre se structure. Les organisations internationales, telles que l'Union européenne, contribuent à la systématisation de l'évaluation par les Fonds structurels européens.

Début 2000, plusieurs pays européens s'inspirent des pratiques outre-Atlantique. Avec le temps se constituent des communautés d'experts et de chercheurs, un métier se crée ainsi que des normes et des standards de qualité (ex. : normes du CAD-OCDE), amenant à une véritable professionnalisation du champ évaluatif (Wollmann, 2007).

La Belgique a été, dans une certaine mesure, influencée par cette mouvance internationale faisant notamment place à une pratique évaluative de plus en plus accrue, par exemple avec la création du SES, ou encore avec la mise en place de la Société wallonne d'évaluation publique (SWEP) en Région wallonne.

3.1. LE SERVICE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE (SES) DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT BELGE

Institué par un arrêté royal (19 février 2003), le Service est habilité à évaluer toutes les activités de l'État fédéral reconnues comme aide publique au développement par l'OCDE. Sa principale mission est de planifier, d'exécuter et d'assurer le suivi des évaluations. Il doit également se justifier vis-à-vis du Parlement fédéral et de l'opinion publique sur la politique menée et sur l'affectation des moyens dans la coopération au développement. Il rédige aussi des conclusions et formule des recommandations en vue d'améliorer et d'adapter la politique. Le Service participe à des évaluations internationales communes. Il fait aussi de la reddition de compte, et renforce a minima les capacités en évaluation des pays partenaires de la coopération belge, car il est très peu présent sur le terrain.

Les membres du personnel disposent tous d'une expérience variable dans la coopération au développement. L'équipe du Service est d'ailleurs chargée de gérer les évaluations et non de les mettre en œuvre. Pour ce faire, elle fait appel à des bureaux de consultance externes privés par le mécanisme des marchés publics.

Le Service a une position extérieure dans l'organigramme du SPF Affaires étrangères et Coopération au Développement. Bien que cette position lui apporte une forme d'indépendance vis-à-vis du politique, elle entraîne inévitablement un manque de visibilité vis-à-vis des autres acteurs de la coopération⁴.

À cela s'ajoute, selon le personnel du SES, un manque d'intérêt pour le Service et l'évaluation en général⁵ :

« J'ai l'impression que nous perdons de notre crédibilité. Est-ce qu'il y en

a déjà eu une, ça j'en sais rien. Mais en tout cas, ce n'est pas un service très respecté et qui a du poids. Ce qui est normal puisque de toute façon le fait qu'on n'utilise pas les recommandations est un indice. Je crois qu'il y a un manque de respect, de reconnaissance du travail qu'on fait. On doit toujours insister, on doit se positionner pour qu'on nous écoute. Alors que si on était respecté on ferait appel à nous directement. » (Extrait d'entretien no 9)

Par ailleurs, alors que plusieurs éléments garantissent son indépendance, elle est tout de même relative :

« Un avantage c'est notre indépendance. Mais c'est une fausse indépendance. Elle n'est pas réelle. » (Extrait d'entretien no 10)

Le Service a une indépendance que nous qualifions d'institutionnelle avec l'arrêté royal qui le crée. Son indépendance opérationnelle est moindre. D'abord, parce qu'il dispose d'un budget limité qui est géré par la DGD, et donc le ministre. De plus, l'Évaluateur spécial ne participe pas au recrutement de son personnel. Par conséquent, il ne peut pas engager les professionnels qu'il souhaite en vue de maximiser les compétences de son service.

Le SES a donc été créé par un arrêté royal. Sa principale mission est d'évaluer les activités de la coopération belge au développement. Les membres de l'équipe ne sont pas des évaluateurs, mais des gestionnaires, ce qui a comme conséquences pour le SES de sous-traiter ses évaluations à des équipes de consultants externes. Enfin, alors qu'il possède une certaine indépendance au regard de sa situation géographique mais aussi institutionnelle, le SES

a une faible visibilité tant sur le plan interne – vis-à-vis du SPF – que sur le plan externe – vis-à-vis du grand public, mais aussi des secteurs de la coopération en tant que tels.

3.1.1. LE CADRE DE RÉFÉRENCES DU SES ET SA PRATIQUE ÉVALUATIVE

Le Service ne possède pas ses propres normes d'évaluation. Il travaille avec les « bonnes pratiques » du CAD – Comité d'aide au développement – de l'OCDE (Normes de qualité pour l'évaluation du développement, CAD, 2010). Elles sont organisées autour de quatre grands principes : « l'impartialité, l'indépendance, la crédibilité et la pertinence » (ibid., 2010), et le CAD décrit les différents critères à respecter pour réaliser une évaluation de qualité.

Par ailleurs, le Service s'inscrit dans le paradigme interprétatif de l'évaluation (Aubin, De Visscher et Trosch, 2016). Il défend une vision pédagogique de son travail. Il envisage l'évaluation comme un accompagnement dont l'objectif ultime est d'éduquer et d'éclairer le commanditaire. Cette posture suscite des réticences de la part de l'administration, qui prend position à mi-chemin entre le paradigme positiviste et interprétatif. Les différentes parties prenantes externes ont d'ailleurs des points de vue relativement différents sur les finalités de l'évaluation. Le cabinet et l'administration s'inscrivent dans une conception orientée reddition de compte, alors que la CTB conçoit l'évaluation davantage comme une source d'apprentissage et d'amélioration de ses pratiques.

Dans les faits, le Service se trouve dans une position intermédiaire compte tenu de l'obligation légale de satisfaire la demande du ministre en matière de reddition de compte tout en soutenant une vision axée sur l'apprentissage.

3.1.2. LES MOYENS DU SERVICE

Il dispose d'un budget d'environ un million deux cent mille euros par an (chiffres de 2013), soit environ 0,1 % du budget annuel de la coopération belge. Certaines parties prenantes considèrent néanmoins le budget comme étant trop important au regard de l'utilité des travaux du Service. A contrario, d'autres considèrent ses moyens comme trop faibles pour remplir les missions qui lui sont assignées.

Si les évaluations du Service mobilisent des moyens financiers considérés par certains acteurs comme trop importants, c'est en raison de la durée des processus. C'est aussi parce qu'il existe un marché de l'évaluation et le SES ne possède pas de praticiens en interne, mais des gestionnaires. Il est dès lors contraint d'externaliser le travail, augmentant ainsi le coût de ses missions.

Sur le plan des capacités humaines, le Service était composé, en 2013, de sept personnes pour assurer le suivi de deux ou trois processus évaluatifs annuels. Aujourd'hui, cinq personnes composent le Service et un nouvel Évaluateur spécial a été nommé en septembre 2016 pour un mandat de six ans.

3.1.3. MISES À JOUR ET QUESTIONNEMENTS RELATIFS AU SES

Depuis le dernier arrêté royal (25 avril 2014), le Service est chargé d'apporter un appui technique à la DGD pour l'examen préalable des systèmes de suivi et d'évaluation (monitoring and evaluation – M & E). Il doit certifier et harmoniser les systèmes auprès des acteurs de la coopération belge au développement et évaluer ex post la qualité de ces mêmes systèmes.

Bien que ce nouvel arrêté royal date de 2014,

celui-ci a commencé à prendre effet principalement parce que le SES a été affaibli en matière de personnel. Il a fallu attendre plus d'un an pour qu'un nouvel Évaluateur spécial soit nommé (arrêté royal du 8 juin 2016) ; pendant ce temps, un membre du Service en assurait l'intérim et la mise en place du « nouveau » mandat a été retardée.

Par conséquent, maintenant qu'un nouvel Évaluateur spécial est nommé, la mise en application du contenu de l'arrêté royal de 2014 pose un certain nombre de questions.

Comment le service va-t-il assurer ses nouvelles missions ? Comment va-t-il certifier les systèmes de suivi-évaluation de l'ensemble des acteurs ? Les acteurs de la coopération seront-ils tous certifiés de la même manière ? Quel sera le processus ? Feront-ils appel à des consultants externes pour réaliser ce travail ? Ou encore, s'agira-t-il d'une certification annuelle ou d'une certification valable à plus long terme ?

Également, le Service doit assurer ces nouvelles missions en plus des précédentes (évaluer les activités de coopération belge au développement). Dès lors, le Service disposera-t-il de suffisamment de moyens, humains et financiers, pour réaliser l'ensemble de son mandat ?

Nous ne sommes pas en mesure de répondre à l'ensemble de ces différentes questions. Cependant, en ce qui concerne la certification des acteurs, le SES a choisi de mener une étude pilote (2016-2017) auprès des acteurs concernés. La certification est envisagée comme un moyen d'apprentissage des acteurs de la coopération et d'amélioration de la qualité de leurs évaluations internes. Actuellement, l'étude pilote et participative est en cours. Il semblerait que ce qui se dessine soit : 1) une étape d'auto-évaluation ; 2) une phase d'analyse globale ; 3) un plan d'amélioration. L'objectif global serait véritablement de mener un accompagne-

ment/renforcement des acteurs sur la base des éléments préalablement établis dans les phases 1 à 3. Nous avons pu constater une volonté de faciliter le travail des uns et des autres par l'usage de moyens informatiques. Enfin, une série d'acteurs se sont portés volontaires pour la phase pilote⁶.

Cette certification pose un grand nombre de questions compte tenu de la disparité entre les acteurs en matière de pratique évaluative. L'enjeu est donc de trouver un outil qui puisse correspondre à la fois au degré d'expertise en matière de suivi-évaluation de structure comme la CTB et, dans le même temps, au manque d'expérience de certaines autres structures comme les ONG. En effet, nous considérons que les acteurs ne sont pas tous sur un pied d'égalité en ce qui concerne les pratiques d'évaluation. Il s'agit aussi de valoriser l'exercice du *screening*⁷ auquel les acteurs ont été soumis en 2016 et de ne pas surcharger les acteurs sur le plan administratif. Pour le SES, l'enjeu le plus direct est de disposer de moyens techniques⁸, humains et financiers suffisamment importants pour remplir ces multiples missions.

Nous constatons donc que le nouveau mandat du SES pose un grand nombre de questions techniques, pratiques et stratégiques aux acteurs du secteur.

4. LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ

Maintenant que nous avons présenté le Service et mis à jour une série d'informations à son sujet, nous allons aborder la question de la légitimité; d'abord d'un point de vue théorique et, ensuite, dans une perspective analytique.

Alors qu'un grand nombre d'éléments nous laissent penser que le SES est faiblement remis en question, il s'est avéré, lors de nos entretiens,

que les acteurs contestent la légitimité du Service. Nous nous sommes donc particulièrement intéressés à cette question.

4.1. TYPOLOGIE DE LA LÉGITIMITÉ – CADRAGE THÉORIQUE

La typologie de Scott (1995) s'articule autour de trois types de légitimité : (1) **réglementaire** – elle s'intéresse par définition aux règles ; (2) **cognitive** – elle renvoie au fait que pour être légitime, l'organisation doit utiliser un cadre de référence commun à son environnement et partager des connaissances ; (3) **normative** – elle est fondée sur les valeurs et les normes reposant sur l'approbation des parties prenantes.

Selon Suchman (1995), la gestion de la légitimité se structure autour de trois types d'actions : gagner, maintenir et rétablir la légitimité. Cette gestion repose sur la communication entre l'organisation (le Service) et son public (les différentes parties prenantes).

Gagner en légitimité implique de devoir gérer la nouveauté et, également, d'organiser de manière égale les nouveaux et les anciens secteurs qui doivent désormais cohabiter, comme la DGD et la CTB à l'époque de la réforme des années 1990. Gagner en légitimité nécessite un conformisme aux règles préexistantes et aux pratiques courantes. Les groupes peuvent sélectionner un public qui les soutient. Enfin, ces mêmes groupes peuvent modifier l'environnement pour créer un nouveau public et de nouvelles croyances porteuses de légitimité. En somme, l'objectif est de se conformer soit aux règles, soit aux pratiques en vigueur, ce que fait le Service de l'Évaluation spéciale avec l'usage des « bonnes pratiques » du CAD par exemple. **Maintenir** la légitimité implique, d'une part, de percevoir et d'anticiper les changements futurs ; et, d'autre part, de protéger ce qui a été accompli par le passé. Cela peut ren-

contrer trois types de problèmes : l'hétérogénéité du public, qui peut entraver le maintien de la légitimité ; ledit maintien, qui nécessite une stabilité dans les pratiques en impliquant une forme de rigidité ; et, enfin, l'institutionnalisation, qui génère souvent ses propres freins.

Pour ce qui est de **réparer** la légitimité, il s'agit ici de réagir à une situation de crise, en passant par différentes stratégies comme : normaliser les comptes ou encore restructurer l'organisation, soit en créant du contrôle par un « garde-fou », soit en ayant une prise de distance symbolique.

4.2. LES PARTIES PRENANTES

Les parties prenantes sont définies comme « toutes organisations ou individus qui peuvent influencer ou être influencés par la réalisation des objectifs de la firme » (Freeman, 1984, p. 46, cité dans Buisson, 2005, p. 150). Ce cadrage théorique vient se greffer à la dimension normative de la typologie de Scott (1995), puisque la « légitimité normative » prend sa source dans l'approbation des parties prenantes elles-mêmes constitutives de légitimité.

Le Service possède deux types de parties prenantes. Les **parties prenantes internes** sont les membres du personnel en tant que tels. Ils jouent un rôle considérable sur l'image qu'ils renvoient de leur propre service à l'extérieur. Les parties **prenantes externes** sont quant à elles multiples : la DGD, la CTB, la cellule stratégique (couramment appelée le Cabinet) et le Parlement fédéral.

Dans le cadre de notre étude, nous avons pu constater que les parties prenantes internes s'interrogeaient davantage sur la légitimité à travers la personne de l'Évaluateur spécial qu'à travers le Service en tant que tel.

En ce qui concerne les parties prenantes ex-

ternes, les avis étaient plus nuancés. L'environnement dans lequel le Service doit puiser sa légitimité est fragmenté en raison des visions, des valeurs et des intérêts qui coexistent. D'ailleurs, s'il construit une partie de sa légitimité par l'intermédiaire de ses parties prenantes, il est également un outil de légitimation puisque son mandat est d'évaluer la politique publique en matière de développement.

Ainsi, la légitimation devient un processus continu de redéfinition de la légitimité. C'est dans l'interaction avec son environnement, composé des différentes parties prenantes, que les organisations construisent leur légitimité et font naître des croyances collectives comme, par exemple, la croyance en l'utilité de l'évaluation.

4.3. L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL, UN ACTEUR CLÉ DANS LA COURSE À LA LÉGITIMITÉ

Selon les acteurs de la coopération interviewés lors de notre étude, l'Évaluateur spécial a une position difficile. Tantôt il doit rendre compte des évolutions positives, tantôt il doit adopter un regard critique sur le travail effectué par les acteurs de mise en œuvre. D'ailleurs, certains acteurs disent que le cadre légal ne protège pas suffisamment son indépendance. Il devrait être totalement libre, jusqu'au choix des membres de son équipe.

De plus, en étant manager du Service, il est la figure publique de celui-ci. Lorsqu'il est remis en cause par les parties prenantes externes, c'est pour sa valeur symbolique de représentant de l'évaluation. Par ailleurs, il n'est pas considéré comme l'égal des autres chefs de service et directeurs de l'administration. Lors de nos entretiens, les acteurs lui ont souvent reproché son manque de rigueur et de régularité dans la communica-

tion de ses rapports au Parlement (six rapports en douze ans d'existence). Enfin, certains ont critiqué son approche trop policée, illustrée par un faible parti pris dans les recommandations issues des évaluations pilotées par son service. Enfin, l'Évaluateur spécial de l'époque est également mis en doute par les membres de son propre personnel. Ces derniers lui reprochent sa faible présence sur la scène publique et son manque d'assertivité tant dans ses actions que dans ses prises de parole et de position.

4.4. LA CULTURE DE L'ÉVALUATION

La notion de culture de l'évaluation est définie comme la compréhension de l'intérêt de l'évaluation auprès des acteurs : les gestionnaires et les managers. Si le Service répond à des critères internationaux en matière de qualité, d'indépendance et de crédibilité, il semble rencontrer un faible intérêt de la part de certaines de ses parties prenantes, affaiblissant sa légitimité cognitive.

Selon nous, la culture de l'évaluation est intrinsèquement liée à l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du SPF Affaires étrangères. Varone et Jacob (2003) et Jacob (2005) considèrent l'évaluation comme institutionnalisée grâce à l'existence de cinq critères : (1) une structure organisationnelle (parlementaire, ministérielle et administrative) ; (2) des clauses évaluatives contenues dans les textes légaux ou les règlements qui permettent de contribuer à l'assise institutionnelle de l'évaluation ; (3) une communauté épistémique ; (4) une profession organisée ; (5) le nombre d'évaluations réalisées.

La coopération belge dispose d'une structure permanente grâce à l'existence du Service. Par contre, le Parlement s'intéresse peu à la coopération au développement et à la pratique évaluative en général. Par exemple, il

n'existe aucune commission parlementaire sur cette thématique transversale. De plus, le ministère de la Coopération au Développement n'est pas le plus intéressant sur le plan politique, notamment en raison de son faible poids électoral. L'assise légale est existante, mais demeure trop peu contraignante, à l'exception de l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB, régulée par un contrat de gestion. Les recommandations rendues par le Service n'ont pas l'obligation d'être prises en considération par les parties prenantes. L'État fédéral ne possède pas de société nationale d'évaluation, même si les Régions sont précurseurs en la matière (exemple : la SWEP en Région wallonne). Le personnel du Service a de l'expérience et a suivi des formations internationalement reconnues ; cependant, ils demeurent des gestionnaires et ils ne vont que très peu sur le terrain. Enfin, le Service a mené une trentaine d'évaluations en une décennie d'existence, ce qui s'avère être un chiffre plutôt honorable au regard de ses moyens financiers et humains.

Sur la base de ces différents critères, nous considérons que l'évaluation est **relativement institutionnalisée** dans la coopération gouvernementale belge. Cependant, les membres du personnel du Service n'ont cessé d'évoquer le manque de culture évaluative au sein de l'administration. Nous pensons que le Service souffre davantage d'une faible considération de la part de ses parties prenantes plutôt que d'un manque d'intérêt quant à l'évaluation. Cependant, un service qualité a été créé à la DGD en 2013. Ce dernier a pour principal objectif d'améliorer la qualité au sein de la coopération au développement (externe), mais aussi dans l'institution (interne).

Incontestablement, le Service de l'Évaluation spéciale a été créé en réponse à une crise de légitimité de la coopération au développement belge. Mais ce statut d'agent de légitimation n'a pas suffi. Comme nous le montre Suchman (1995) dans son modèle de gestion de la légitimité, il s'agit de maintenir la légitimité

gagnée ou déjà présente, ce que le Service a, selon nous, négligé.

4.5. LES LÉGITIMITÉS D'UN SERVICE D'ÉVALUATION REMISES EN QUESTION ?

Le Service dispose d'une **légitimité réglementaire et cognitive** forte. D'abord, parce qu'il est le fruit d'un travail parlementaire et parce qu'un cadre légal (arrêté royal) régit son mandat. Ensuite, parce qu'il suit avec rigueur et minutie un cadre normatif strict (les principes du CAD-OCDE) pour sa méthode de travail. Enfin, nos entretiens ont révélé que les acteurs ne remettent pas en cause le fondement de la légitimité réglementaire. Ils vont même jusqu'à justifier la nature du SES par l'existence de l'arrêté royal.

Cependant, le Service ne dispose d'aucun pouvoir contraignant. Certes, son mandat a une portée stratégique pour la politique de coopération, mais rien n'oblige les acteurs à suivre ses recommandations. Il n'est donc légitime qu'au point de vue technique et méthodologique.

Le paradoxe est qu'il s'adresse principalement à des profanes de l'évaluation, affaiblissant ainsi son utilité et sa légitimité – technique et méthodologique – par le manque de communication à travers ses rapports. Ces derniers sont souvent très techniques, pointus, longs et sont en format papier. Néanmoins, ces dernières années, cette pratique tend à changer, notamment avec l'utilisation de support vidéo pour restituer les résultats de processus évaluatifs.

La légitimité est également le fruit de l'approbation des autres ; il est alors question de **légitimité normative**. Les **parties prenantes internes** (les membres du personnel) sont relativement satis-

faites de la qualité de la mise en œuvre de leurs processus évaluatifs. Cette satisfaction est toutefois lourdement contrebalancée par un sentiment de frustration et de démotivation face à la faible utilité de leurs travaux en raison des éléments susmentionnés.

Les **parties prenantes externes**, dans leur ensemble, reconnaissent la qualité méthodologique et technique des travaux du Service. Elles lui reprochent pourtant la temporalité inadaptée de ses rapports. En effet, les conclusions arrivent soit trop tard, soit à un moment inopportun dans le cycle politique, réduisant ainsi l'utilité de l'évaluation. Sur le terrain, nous n'avons pas pu constater une volonté du Service de collaborer davantage avec la cellule stratégique pour optimiser son utilité. L'argument mobilisé par le Service était le manque d'intérêt et de compréhension de son travail. Cependant, nous savons que le dernier arrêté royal du 25 avril 2014 implique que le SES fournisse des conseils stratégiques au ministre.

La question de la légitimité n'est donc pas une réflexion figée dans le temps. Nous l'avons vu, la légitimité évolue, elle se construit, mais elle peut aussi se déconstruire. Il s'agit alors de faire en sorte de l'entretenir et de s'adapter aux nouveaux enjeux qui se présentent.

CONCLUSION

Dans cette contribution, nous avons tenté de démontrer plusieurs choses. Tout d'abord, nous avons voulu revenir sur l'évolution de l'évaluation dans le secteur de la coopération au développement belge qui est, selon nous, à la croisée du new public management et de l'évolution du cadre international normatif, dans un contexte belge en pleine mutation à la fin des années 1990.

En ce qui concerne le Service, à trop vouloir se conformer aux normes internationales, il a perdu ou n'a pas pu entretenir le lien avec ses parties prenantes. Ensuite, en souhaitant prouver sa légitimité, le Service a négligé l'une de ses missions publiques, qui était de rendre compte de l'état de la coopération belge au développement au Parlement fédéral. Il a, par ailleurs, délaissé l'aspect communicationnel de son travail. Enfin, notons l'influence de l'Évaluateur spécial sur son propre service.

À l'époque où nous achevions notre recherche, nous nous posions la question suivante : « le Service ne risque-t-il pas de devenir une simple ligne dans le vaste processus de la conduite politique ? » Nous avions l'intuition que le Service allait être « rangé au placard », mais le temps nous a démontré le contraire, notamment avec le nouvel arrêté royal du 25 avril 2014, qui élargit le mandat du Service et lui offre une perspective plus stratégique, sans doute plus en adéquation avec les évolutions de la coopération internationale et belge – qu'il s'agira pour nous d'étudier.

connaissaient l'existence du SES, hormis ceux qui avaient déjà collaboré avec lui.

⁵Cependant, notons que, depuis son arrivée, le nouvel Évaluateur spécial passe beaucoup de temps à rencontrer les acteurs et à faire une programmation des évaluations futures sur la base de leurs attentes.

⁶Actuellement, cinq des huit organisations volontaires sont des ONG. Il y a un syndicat flamand, une structure qui coordonne les projets entre les universités flamandes et les pays du Sud et la CTB.

⁷Le *screening* est une évaluation pilotée par l'Administration et qui consistait à vérifier si les acteurs disposaient d'une bonne gestion financière et humaine ainsi qu'une bonne gestion des risques. Cet exercice a eu pour conséquence d'éliminer 30 % d'ONG.

⁸En effet, l'idée de numériser le processus paraît intéressante, mais plusieurs acteurs ont signalé la vétusté du système informatique du SPF qui, a priori, ne permettra pas le développement de ce type d'outil.

NOTES

¹Nous utilisons l'acronyme SES pour évoquer le Service de l'Évaluation spéciale.

²La méthode PIPO (planification des interventions par objectifs) est une méthode de diagnostic et de planification appropriée à une action de développement entreprise par la population en collaboration avec une instance extérieure – la DGD. La méthode combine deux techniques : le cadre logique et l'analyse participative.

³Il s'agit d'un système d'audit mis en place par la Commission européenne. Il comprend sept piliers qui portent sur les systèmes de contrôle internes ; un système de comptabilité ; un audit externe indépendant ; ainsi que des règles et des procédures démontrant que la structure peut être financée par l'UE.

⁴En effet, lors de notre enquête, très peu d'acteurs

RÉFÉRENCES

Textes légaux

Loi du 21 décembre 1998 « portant création de la “Coopération Technique Belge” sous la forme d’une société de droit public », Moniteur belge, 30 décembre 1998, p. 41810.

Loi relative à la coopération au développement belge, 25 mai 1999.

Loi du 19 mars 2013 « relative à la Coopération au Développement », Moniteur belge, 12 avril 2013, p. 22563.

Arrêté royal du 17 février 2003 « portant création d’un service Evaluation spéciale de la Coopération internationale », Moniteur belge, 19 février 2003, p. 8013.

Arrêté royal du 4 avril 2003 « portant à la désignation d’un évaluateur spécial auprès du service Evaluation spéciale de la Coopération internationale », Moniteur belge, 2 mai 2003, p. 23835.

Arrêté royal du 25 février 2010 « portant création d’un service Evaluation spéciale de la Coopération internationale », Moniteur belge, 15 mars 2010, p. 16283.

Arrêté royal du 25 avril 2014, « Arrêté royal modifiant l’arrêté royal du 25 février 2010 portant création d’un service Evaluation spéciale de la Coopération internationale », Moniteur belge, 22 mai 2014, p. 40634.

Arrêté royal du 23 août 2015 modifiant l’arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, Moniteur belge, 23 mai 2014.

Arrêté royal du 8 juin 2016 « portant désignation de l’Evaluateur spécial », Moniteur belge, 22

juin 2016.

Rapports

Chambre des représentants de Belgique, 1997, Rapport de suivi des problèmes de l’AGCD, 8 juillet 1997.

CAD-OCDE, 2011, Peer Review de la Belgique.

Bibliographie

AUBIN, D., DE VISSCHER, C., ET TROSCH, A., « Des objectifs communs, mais une démarche spécifique : l’évaluation par rapport aux autres outils de contrôle », dans : Albarello, L. AUBIN, D., FALLON, C., ET VAN HAEPEREN, B., Penser l’évaluation des politiques publiques, De Boeck Supérieur, Bruxelles, 2016.

BARDIN, L., L’analyse de contenu, PUF, Paris, 2007.

BEAUD, S., ET WEBER, F., Guide de l’enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques, Paris, Découverte, 2010. (Coll. Grands repères.)

BOUSSAGUET, L., ET AUTRES, (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2010. (Coll. Références.)

BUISSON, M.-L., « La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l’environnement ? », Management & Avenir, no 6, 2005/4, p. 147-164. « Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors », Halduskultuur – Administrative Culture, no 12(2), p. 190-209.

DEVELTERE, P., ET MICHEL, A., Chronique d’un demi-siècle de Coopération Belge au Développement, la Coopération belge au Développement, 2010.

DRUMAUX, A., « La réforme “Copernic” : du big-bang à la “culture de l’espérance” », Pyramides

- [En ligne], 20 — 2010, mis en ligne le 15 février 3, 1995, p. 571-610.
2012, consulté le 11 août 2016. [URL : <http://pyramides.revues.org/762>].
- GIBERT, P., « Un ou quatre managements publics? », Politique et management public, vol. 26, mars 2008, p. 7-23. [URL : <http://pmp.revues.org/1442>; DOI :10.4000/pmp.1442]. JACOB, S., Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas, no 35, 2005, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes. (Coll. Cité européenne).
- JACOB, S., ET VARONE, F., Évaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique, série Modernisation de l'Administration, Gent, Academia Press, 2003. KAUFMANN, J.-C., L'entretien compréhensif – L'enquête et ses méthodes, Armand Colin, Paris, 2011.
- LAUFER, R., ET BURLAUD, A., (eds.), 1980, Management public : gestion et légitimité, Paris, Dalloz Gestion. (Coll. Système et Stratégies).
- Normes de qualité pour l'évaluation du développement, 2010, CAD-OCDE.
- PAUGAM, S., L'enquête sociologique, 2e édition, PUF, Paris, 2012.
- PETERS, G. B., « Nouveau Management Public (New Public Management) », in : POLLITT, C., ET BOUCKAERT, G., Public Management Reform : A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford : Oxford University Press, Third Edition, 2011, 352 p.
- SCOTT, W. R., Institutions and Organizations. Thousand Oaks, CA : Sage, 1995.
- SUCHMAN, M. C., « Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches »), The Academy of Management Review, Vol. 20, No. VAN DE WALLE, S., ET HAMMERSCHMID, G., « The Impact of the New Public Management : Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors) », Halduskultuur – Administrative Culture, 12(2), 2011, p. 190-209.
- VAN HAERPEREN, B., « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », Reflets et perspectives de la vie économique, Tome LI, 2012/2, p. 83-99.
- WOLLMANN, H., « Policy Evaluation and Evaluation Research », in : Fisher, F., Miller, G., et Sindey, M., (eds.), Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, New York, Marcel Dekker Publisher, 2007, p. 393-402.

ANNEXE

Alors que la coopération belge au développement est composée d'une multitude d'acteurs, comme nous l'illustre le schéma ci-dessous, notre recherche porte essentiellement sur le Service de l'Évaluation spéciale – SES (voir l'étoile dans le schéma).

Graphique 2. Le système belge de coopération pour le développement

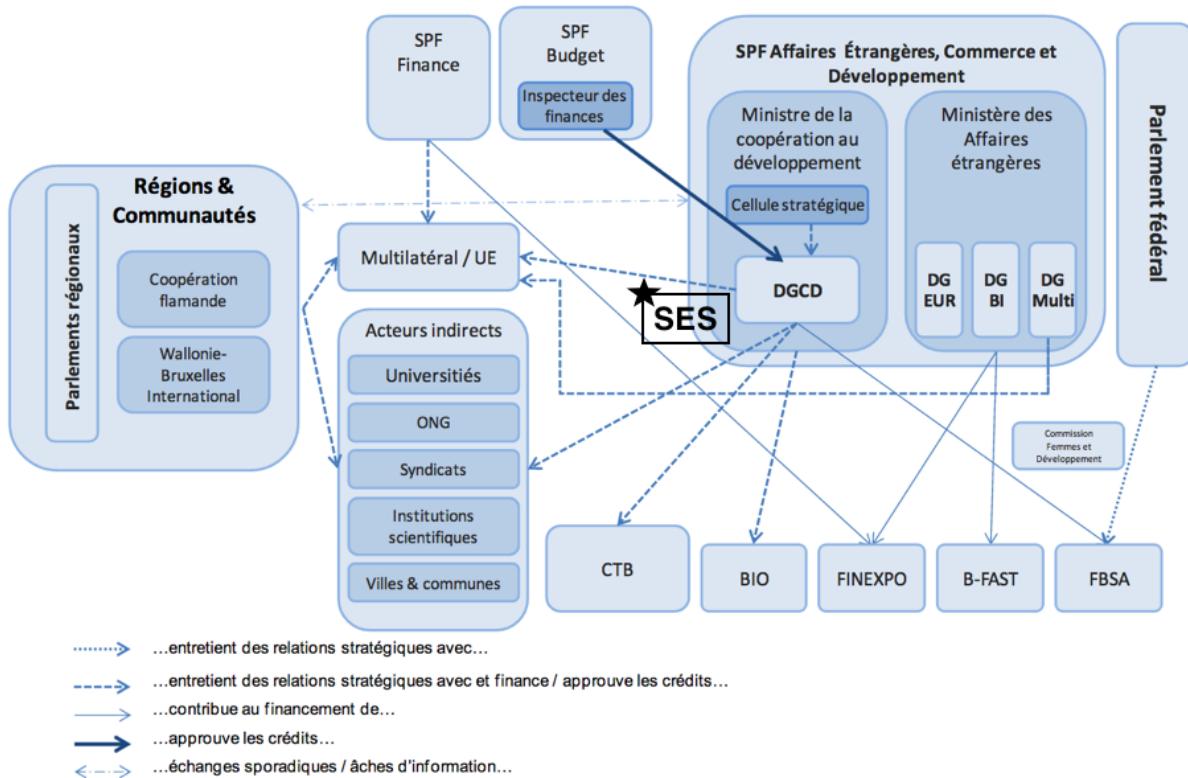


FIGURE 1: Source : CAD-OCDE, 2011, *Peer Review de la Belgique*, p. 35.