



UNIVERSITÉ DE LIÈGE  
INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES

## **Le Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale un agent de légitimation en quête de légitimité**

**Mémoire présenté par Justine CONTOR**

en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences de la  
Population et du Développement, à finalité spécialisée  
Coopération Nord-Sud

**Promoteur : Gautier Pirotte**

**Jury : Elisabeth Paul et Bénédicte Maccatory**

Année académique 2012 - 2013

## Remerciements

Je tiens avant tout à remercier mon promoteur, monsieur Pirotte. D'abord, pour avoir suivi mon intérêt quant à réaliser un terrain dans un service qui nous était encore inconnu il y a de ça deux ans. Ensuite, pour ses nombreux conseils, son soutien et sa note d'humour arrivant toujours à point nommé.

Aussi, je souhaite remercier mes deux membres du jury : madame Maccatory et madame Paul, pour leur intérêt respectif à l'attention de ma recherche.

Mes remerciements s'adressent également à l'équipe du Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale. Simplement pour avoir contribué à nourrir mon intérêt pour ces questions portant sur la pratique évaluative, pour la quantité d'informations et de connaissances que j'ai pu recevoir et surtout pour ces belles rencontres humaines.

Je remercie l'ensemble des personnes que j'ai pu rencontrer au cours de mes nombreux entretiens, sans leur contribution mon travail n'aurait pu être aussi riche.

Je remercie également ma famille et mes amis sans qui ces longues périodes d'ermitage auraient été bien moins agréables.

Merci Audrey, pour ton efficacité, tes lectures et pour tout le reste.

Enfin, l'ultime étape de ce parcours universitaire n'aurait pu aboutir sans le soutien absolu de Thomas. Ces remerciements ne sont qu'une infime partie de la reconnaissance et de l'amour que je lui témoigne. Sa patience et son écoute m'ont permis à de nombreuses reprises de traverser et de surmonter les difficultés.

## Liste des acronymes

|          |   |
|----------|---|
| ANG      | Acteurs non gouvernementaux   |
| APD      | Aide Publique au Développement  |
| BPR      | <i>Business Process Re-engineering</i>  |
| CAD/OCDE | Comité d'Aide au Développement/Organisation de Coopération et de Développement Economique.    |
| CD       | Coopération belge au Développement  |
| CTB      | Coopération Technique Belge   |
| DGD      | Direction Générale du Développement   |
| ES       | Evaluateur Spécial  |
| GAR      | Gestion Axée sur les Résultats  |
| IF       | Inspecteur des Finances   |
| M&E      | <i>Monitoring and Evaluation</i>  |
| NPM      | <i>New Public Management</i>  |
| ONG      | Organisation non gouvernementales   |
| PPBS     | <i>Program Planning and Budgeting System</i>  |
| SES/S4   | Service de l'Evaluation Spéciale de la Coopération internationale                             |
| SFE      | Société Française d'Evaluation  |
| SPF AE   | Service Public Fédéral Affaire Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement |
| TdR      | Termes de Références  |

# Sommaire

|  |    |
|--|----|
| Introduction .....   | 1  |
| PREMIERE PARTIE .....  | 3  |
| Chapitre 1 – Contextualisation .....   | 3  |
| 1. Historique de la coopération belge au développement .....   | 3  |
| 1.1. La coopération gouvernementale belge au développement .....   | 3  |
| 1.2. Le cadre légal de la coopération belge au développement .....   | 6  |
| 1.3. Les acteurs de la coopération gouvernementale .....   | 6  |
| 2. Historique de la pratique évaluative .....  | 8  |
| 3. Emergence d’un contexte favorable à l’évaluation, le <i>New Public Management</i> et le plan « Copernic » en Belgique ..... | 10 |
| 3.1. Le <i>New Public Management</i> .....   | 10 |
| 3.2. Le plan Copernic .....  | 13 |
| 4. La culture évaluative des politiques publiques belges .....   | 14 |
| 4.1. L’évaluation des politiques publiques .....   | 14 |
| 4.2. L’évaluation des politiques publiques en Belgique .....   | 15 |
| 4.3. La culture évaluative au sein de la Coopération belge au développement .....  | 18 |
| 4.3.1. Le cadre international .....  | 19 |
| 4.3.2. Le cadre légal belge .....  | 19 |
| 4.3.3. L’évaluation pour les ANG, la CTB et la DGD .....   | 20 |
| 5. Naissance(s) d’un Service de l’Evaluation Spéciale de la coopération internationale .....                                   | 23 |
| Chapitre 2 – Le Service de l’Evaluation Spéciale de la coopération internationale .....  | 26 |
| 1. Le Service de l’Evaluation Spéciale de la coopération internationale .....  | 26 |
| 1.1. Le cadre légal qui régit le SES .....   | 26 |

|  |    |
|--|----|
| 1.2. Le mandat du SES .....  | 27 |
| 1.3. La place du SES dans les différents organigrammes de la DGD et du SPF AE .....                        | 28 |
| 2. Les parties prenantes internes et externes du SES .....   | 30 |
| 2.1. Les parties prenantes internes ou le personnel du SES .....   | 31 |
| 2.2. Les parties prenantes externes : la DGD, la CTB, la cellule stratégique et le Parlement fédéral ..... | 32 |
| 2.3. Le cas spécifique des consultants .....   | 36 |
| 3. L'évaluation selon le SES .....   | 37 |
| 3.1. Son cadre de référence : les normes évaluatives du CAD .....  | 37 |
| 3.2. Les pratiques du SES en matière d'évaluation .....  | 41 |
| 3.3. Les évaluations du SES .....  | 44 |
| 4. Le ressources du Service de l'Evaluation Spéciale .....   | 48 |
| 5. Ce qu'en disent les pairs .....   | 49 |
| Apports synthétiques .....   | 52 |
| Chapitre 3 – Justifications théoriques .....   | 53 |
| 1. Au commencement .....   | 54 |
| 2. Justification des choix théoriques .....  | 55 |
| 2.1. Une construction multi-théorique de la légitimité .....   | 56 |
| 2.1.1. La typologie de Scott .....   | 57 |
| 2.1.2. La gestion de la légitimité : gagner, maintenir et rétablir la légitimité .....                     | 58 |
| 2.1.3. La construction de la légitimité au regard des parties prenantes .....                              | 59 |
| 2.2. La culture évaluative une variable indépendante .....   | 61 |
| 2.3. En toile de fond, le <i>New Public Management</i> .....   | 63 |
| 3. Démarche méthodologique .....   | 65 |
| 3.1. Les limites du travail .....  | 68 |

|   |    |
|---|----|
| 4. Présentation des hypothèses .....  | 69 |
| DEUXIEME PARTIE .....   | 71 |
| Constats et analyse .....   | 71 |
| 1. Le SES un outil de relégitimation pour la coopération belge au développement ? .....         | 71 |
| 2. De l'utilité à la légitimité... un cheminement intellectuel .....                            | 73 |
| 3. Les légitimités d'un Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale ..... | 74 |
| 4. Lorsque la légitimité se construit dans le regard de l'autre .....                           | 76 |
| 4.1.L'influence des parties prenantes internes .....  | 77 |
| 4.2.L'Evaluateur Spécial, un acteur clé dans la constitution de la légitimité .....             | 80 |
| 4.3.Quatre acteurs constitutifs de légitimité .....   | 82 |
| 5. Le syndrome de la culture évaluative .....   | 87 |
| Discussion des hypothèses .....   | 93 |
| Conclusion .....  | 96 |
| Bibliographie .....   | 97 |

## Introduction

La question de la légitimité semble être au cœur des débats contemporains. Dès lors, à l'heure où la crise socio-économique demeure, la pratique de l'évaluation des politiques publiques semble répondre à la nécessité de justifier les dépenses et les actions de l'Etat au regard des citoyens.

Le champ de la coopération au développement n'est indubitablement pas épargné par ce courant rationaliste. Pour preuve, la Belgique a créé en 1999 la fonction d'Évaluateur Spécial suivie d'un Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale, en vue d'évaluer les pratiques de coopération de l'Etat belge.

La présente recherche s'est dans un premier temps orientée vers l'utilité d'un tel Service dans le champ de la coopération. Par la suite, et au regard de nos données empiriques, nous en sommes venue à interroger la légitimité du Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale.

Dès lors, trois hypothèses ont émergé. Premièrement, la création de ce Service semblerait être une réponse à une situation de crise en vue de regagner en légitimité. Deuxièmement, le Service paraît disposer d'une légitimité réglementaire et cognitive, mais semble voir sa légitimité normative mise en question par les parties prenantes. Troisièmement, la culture évaluative serait un facteur déterminant dans la constitution de la légitimité du Service de l'Évaluation Spéciale.

Interroger la légitimité se révèle être pertinent à plus d'un titre. D'abord, au regard de la mouvance de la nouvelle gestion publique, les états ont désormais le devoir de justifier et de légitimer leurs pratiques et leurs dépenses de manière rationnelle, à l'attention des citoyens. Selon Laufer (1996), « *on pourra montrer que c'est parce que le système institutionnel de nos sociétés connaît une profonde mutation qui rend incertaines les normes sociales par lesquelles on évalue le bien-fondé des actions que les notions de confiance et de légitimité apparaissent désormais au premier plan* » (p.13. Cité dans Buisson, 2008, p.43). Ensuite, plus précisément dans le champ de la coopération, la pratique évaluative semble être un outil à part entière, en témoignent notamment les normes des Agences Internationales telles que l'OCDE. Enfin, questionner la légitimité du Service s'avère être d'actualité. En effet, depuis mars 2013, la coopération belge au développement est régie par un nouveau cadre légal. Ce dernier a pour effet d'imputer de nouvelles responsabilités au Service. Dès lors, il nous semble intéressant d'effectuer un état des lieux quant à la légitimité de ce dernier, à l'aube de la mise en œuvre de ses futures responsabilités certificatives.

Au cours de ce travail, nous aborderons la question de la légitimité du Service à travers le prisme de divers postulats théoriques résolument éclectiques. Ils se verront tantôt sociologiques, tantôt organisationnels ou relevant de la science politique. Au regard de notre approche, notre démarche

méthodologique s'est voulue davantage anthropologique. En effet, nos principaux outils ont été l'observation participante et la passation d'entretiens de type semi-directif.

Au cours de la première partie, nous nous attèlerons d'abord à effectuer une description du contexte dans lequel s'inscrit le SES. Nous reviendrons sur plusieurs éléments. D'abord, l'histoire de la coopération belge au développement. Ensuite, nous reviendrons sur l'historique de la pratique évaluative dans le domaine des politiques publiques et dans le champ de la coopération au développement. Nous verrons également l'effet de la mouvance modernisatrice qu'ont connu les états occidentaux à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. D'ailleurs, nous avons tenté de voir dans quelle mesure cette mouvance aurait influencé le paysage fédéral belge. Enfin, nous nous intéresserons aux conditions de créations du SES.

Ensuite, nous réaliserons une analyse davantage organisationnelle du Service, de sorte à permettre au lecteur de mieux appréhender celui-ci. Nous veillerons à décrire son mandat et sa composition en matière de ressources humaines. Nous nous attacherons à définir l'ensemble des acteurs itinérants autour du Service. Et nous tenterons d'établir un état des lieux de sa pratique évaluative et de son évolution dans le temps.

Enfin, nous présenterons nos principaux axes théoriques en vue de réaliser nos analyses. Nous y exprimerons également notre méthodologie ainsi que les limites rencontrées dans le cadre du présent travail. Enfin, cette troisième partie sera clôturée par la présentation de nos hypothèses.

Au cours de la seconde partie de ce travail, nous présenterons nos analyses, nos résultats et nous discuterons nos hypothèses. La démarche de notre recherche s'est voulue résolument empirique. Dès lors, nos résultats découlent à la fois de nos observations de terrain et des discours émergeant des différents entretiens semi-directifs que nous avons réalisés. Pour finir, nous reviendrons sur la conclusion et les diverses pistes qu'a pu ouvrir cette recherche.



# PREMIÈRE PARTIE

## Chapitre 1 - Contextualisation

### 1. Historique de la coopération belge au développement

Les évènements n'arrivant jamais par hasard, il nous a semblé pertinent de présenter l'historique et le contexte se trouvant à l'origine de la création du Service de l'évaluation Spéciale de la coopération internationale. En effet, la création du Service de l'Evaluation Spéciale se tient à la croisée de divers contextes et s'inscrit à différents niveaux. Ces derniers sont étroitement liés les uns aux autres, mais il nous a semblé opportun de les présenter successivement pour en faciliter la compréhension. Pour ce faire, nous reviendrons d'abord brièvement sur l'histoire de la coopération belge au développement et plus précisément sur la coopération gouvernementale au vu de notre objet d'étude. Après quoi, nous aborderons l'historique de l'évaluation. Ensuite, il nous est apparu pertinent d'aborder la notion du *New Public Management* (NPM), car il semble être un facteur favorable au développement de l'évaluation au sein des administrations publiques. D'autre part, notre objet d'étude s'inscrivant dans le contexte belgo-belge, nous verrons dans quelle mesure le plan « Copernic » est une mise en application du NPM. L'évaluation faisant partie de la gestion des politiques publiques, nous verrons de quelle manière la culture évaluative s'est installée en Belgique. D'abord dans son ensemble, ensuite plus précisément dans le champ de la coopération au développement. Enfin, nous aborderons la ou les naissance(s) du Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale.

#### *1.1. La coopération gouvernementale belge au développement*

Traditionnellement, en Belgique, trois types d'acteurs se distinguent afin de structurer le champ de la coopération au développement. Les premiers sont les acteurs gouvernementaux ; les seconds sont les acteurs non gouvernementaux ; et enfin les troisièmes sont les acteurs multilatéraux. Dans le cadre du présent travail, nous allons nous intéresser exclusivement à la coopération gouvernementale. En effet, compte tenu de notre objet d'étude et du risque de nous égarer, il nous paraît peu pertinent de nous intéresser aux autres types d'acteurs non gouvernementaux et multilatéraux. Le Service de l'Evaluation Spéciale s'inscrit dans la coopération gouvernementale et à cet effet il n'intervient pas dans les processus de coopération multilatérale et non gouvernementale. Les ANG<sup>1</sup> et les acteurs multilatéraux se révèlent être des objets d'évaluations ou au mieux des partenaires.

---

<sup>1</sup> Nous entendons par ANG : les ONG, les universités, les syndicats, les pouvoirs locaux, les institutions scientifiques, etc.

Au cours de son histoire, la coopération gouvernementale a connu un certain nombre d'évolutions sur lesquelles il est pertinent de revenir. La coopération belge au développement a débuté au sortir de la seconde guerre mondiale. À l'époque, la Belgique possédait une Administration coloniale en charge de gérer les aides dans ses trois colonies : le Congo, le Rwanda et le Burundi. L'indépendance du Congo ayant été déclarée, la gestion de l'aide s'est vue confiée au ministère des Affaires africaines qui était une « *copie quasi conforme* » (Develtere et Michel, 2010, p.43) de l'ancien ministère des Colonies. C'est en 1962, suite au constat d'une faible capacité à réformer le système, qu'est créé l'Office de la Coopération au Développement (OCD). L'OCD aura pour mission de recruter et de former les experts et techniciens belges, de gérer les boursiers et de mener à bien des projets conclus avec les pays en développement au moyen d'un appui matériel. Cependant, des problèmes vont rapidement surgir en raison du manque de structure hiérarchique et de l'existence de conflits de compétences. En réponse à ces dysfonctionnements, le Ministre de l'époque décide de réformer l'OCD en profondeur. C'est alors qu'en 1971, l'OCD devient l'Administration Générale de la Coopération au Développement (AGCD). Elle sera désormais intégrée au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement. Malgré cette intégration, l'AGCD possède une grande autonomie administrative, puisque l'administrateur général dépend du Ministre de la coopération. Alors que cette réforme répond aux problèmes rencontrés, la plupart des agents qui y travaillent proviennent de l'ancienne administration coloniale, la gestion quotidienne en demeure peu changée, mais une amélioration est constatée dans la préparation et l'exécution des projets.

À l'époque, la coopération ne représentait pas une priorité, par conséquent, bon nombre de Ministres vont se succéder au cours des années 1970. De plus, les pays bénéficiaires vont augmenter et une vision politique à long terme va manquer. « *L'AGCD est malade de ses projets* » dira un directeur général (Develtere et Michel, 2010, p.44). Néanmoins, l'administration met en place de nouvelles formes de coopération telles que le cofinancement avec d'autres bailleurs, ou encore la construction d'une coopération universitaire. Mais début des années 1980 et malgré le fait que l'administration a amélioré ses méthodes, a augmenté sa présence dans les organismes internationaux et mène des études prospectives, « *l'AGCD est au bord de l'asphyxie* » (*Ibid.* p.45).

Une nouvelle réforme apparaît alors comme étant inévitable. À l'époque, une Secrétaire d'Etat demandera un rapport et celui-ci se verra accablant : les politiques sont qualifiées d'imprécises et changeantes, il y existe un trop grand nombre de projets, une ingérence du politique, le morcellement et le chevauchement des responsabilités. Il faudra dix ans pour que cette réforme aboutisse et elle n'aura pas le temps de faire ses preuves car de nouvelles difficultés naissent ; cette fois-ci, elles seront externes. En effet, les trois pays africains avec lesquels la Belgique avait des rapports privilégiés sont en pleine tourmente, la conséquence directe est la cessation de tous les programmes de coopération.

Les années 1990 seront marquées par une période de crise profonde pour la coopération belge. En 1995, une campagne de presse va interpeller l'opinion publique à propos d'une dizaine de projets jugés comme étant importants voire mégalomanes et dont la pertinence est remise en cause. Inquiète, la Chambre va créer une commission de suivi de l'AGCD, qui rendra à l'époque plus d'une centaine de recommandations portant sur l'ensemble de la coopération belge au développement, dont six d'entre elles portent spécifiquement sur la coopération gouvernementale :

1. *Il est indispensable de renforcer la politique de coopération et les instruments de cette politique, et il faut mettre en place une vision politique claire ;*
2. *Les objectifs de la Coopération belge au développement doivent être spécifiés, et il faut opérer une concentration sectorielle et géographique ;*
3. *Le concept de cogestion doit être mis en pratique ;*
4. *Il faut qu'une loi garantisse la continuité et pose les fondements juridiques de la Coopération au développement ;*
5. *L'administration de la Coopération au développement doit se limiter à la préparation de la politique, à l'évaluation et au contrôle ;*
6. *Il faut créer une instance autonome chargée de l'exécution de la coopération bilatérale directe.*

(Rapport d'évaluation portant sur la coopération bilatérale directe (2006), p.35).

Ces nombreux constats et recommandations font naître une nouvelle réforme en 1997. L'ensemble de ces recommandations aura pour principal effet de séparer la politique et la mise en œuvre de la coopération, et sera à l'origine de la création de trois nouvelles structures. La première sera la création de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD), elle est désormais intégrée au SPF AE et est l'organe d'élaboration de la politique de la coopération belge au développement. La seconde structure créée sera la Coopération technique Belge (CTB) par la Loi du 21/12/1998<sup>2</sup>. Cet organisme dispose du statut juridique de société anonyme de droit public à finalité sociale et son mandat est d'exécuter la politique de coopération au développement pour le compte de l'Etat Belge. Enfin, la troisième structure sera la désignation d'un Evaluator Spécial ; s'en suivra la création d'un Service de l'Evaluation Spéciale (SES), leur rôle étant d'évaluer les activités de coopération belge au développement.

---

<sup>2</sup> Voir annexe 1.

Au regard de ce court rappel historique, nous sommes en mesure de conclure que depuis toujours la Coopération belge au développement a rencontré de nombreuses difficultés, à la fois d'ordre organisationnel, légal et stratégique. Néanmoins, elle a continuellement veillé à répondre aux différents problèmes qu'elle a pu rencontrer. Nous avons également constaté que la période charnière, au regard de notre objet d'étude, se situe à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle et se voit teintée de doutes. Cependant, nous allons voir dans quelle mesure la coopération a pu s'adapter à la situation sur un plan légal et organisationnel. Nous verrons également quel a été le courant d'influence qui a bercé ces réorganisations. Enfin, nous veillerons à décrire plus largement le Service de l'Evaluation Spéciale.

### ***1.2. Le cadre légal de la coopération belge au développement***

Jusqu'à la fin des années 1990, la coopération belge au développement ne disposait pas d'un cadre légal. Un des effets immédiats de cette Commission parlementaire a été d'instituer une loi le 25 mai 1999<sup>3</sup>. À l'époque, cette loi déterminait les grandes lignes de la coopération : les trois piliers, les acteurs, les partenaires, les objectifs, et un cadre d'évaluation. Depuis le 19 mars 2013<sup>4</sup>, la Coopération au développement est régie par une nouvelle loi, celle-ci est davantage détaillée que la précédente, dans la mesure où elle présente dans douze chapitres respectifs : les dispositions générales ; les objectifs ; les principes de base ; la coopération gouvernementale, multilatérale et non gouvernementale ; l'aide humanitaire ; la cohérence des politiques en faveur du développement ; l'évaluation et le rapportage au Parlement fédéral.

### ***1.3. Les acteurs de la coopération gouvernementale***

Pour des raisons de clarté, nous avons fait le choix de considérer uniquement les acteurs de la coopération gouvernementale. Cette partie vise à présenter ces acteurs et à situer le Service vis-à-vis de l'ensemble de ces derniers.

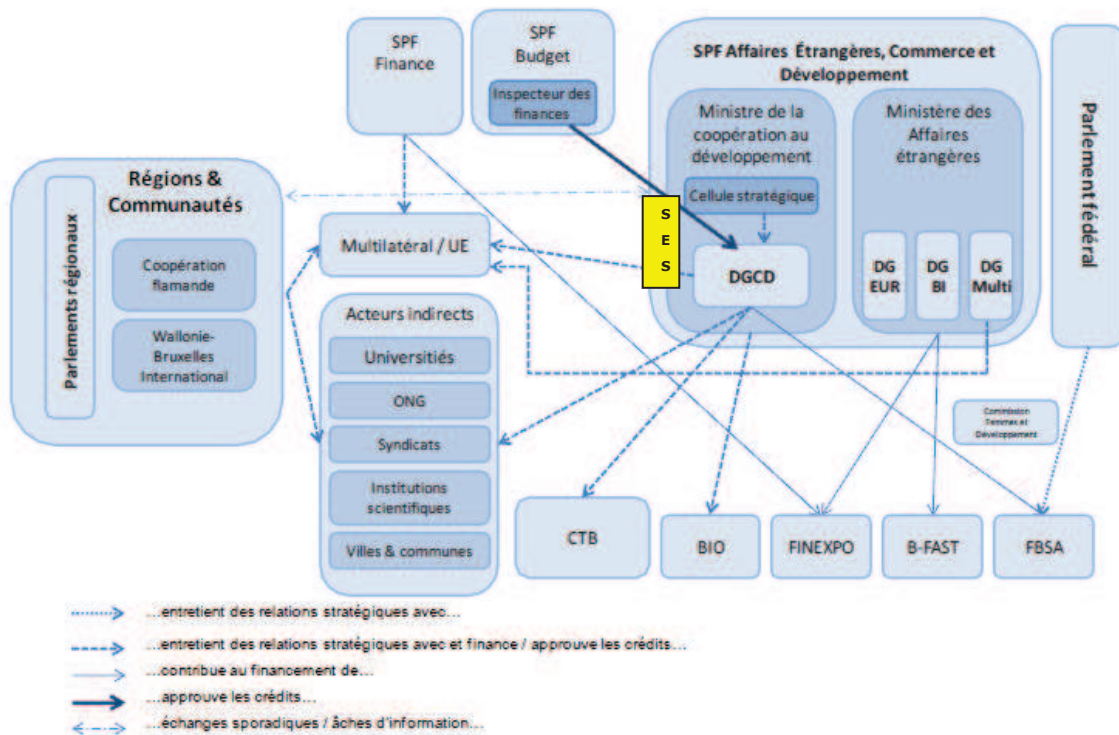
La représentation schématique suivante reprend l'ensemble des acteurs de la coopération belge. Le Service de l'évaluation n'y apparaissant pas, nous avons tenté de le situer à l'endroit auquel il pourrait apparaître. Le Service fait partie du SPF AE. Par contre, il n'intègre pas le ministère de la coopération. Si nous reprenons le contenu de la légende et l'appliquons au SES, il entretiendrait des relations stratégiques avec divers acteurs tels que : la cellule stratégique, la DGD, la CTB, et le Parlement fédéral. Il disposerait d'échanges sporadiques avec les acteurs indirects et multilatéraux, mais également avec BioInvest, Finexpo ou encore le Fond Belge de Survie pour la Sécurité Alimentaire (FBSA). Enfin, la DGD contribuerait à son financement mais ce serait l'Inspecteur des Finances qui approuverait son budget.

---

<sup>3</sup> Voir annexe 2

<sup>4</sup> Voir annexe 3

## Le système belge de coopération au développement



Source: CAD/OCDE, 2010, *peer review*, p.35.

Au sein de la coopération gouvernementale, le Ministre est responsable de la politique en matière de coopération au développement et est assisté par la cellule stratégique. La particularité de la coopération tient dans le fait que le Ministre dispose d'une large autonomie. Le Parlement fédéral, quant à lui, détient le pouvoir législatif et est formé de la Chambre des représentants et du Sénat. D'ailleurs, la Chambre a tenu un rôle important notamment dans le cadre de la réforme de 1999 et le Parlement possède des rapports privilégiés avec le SES.

Depuis la réforme de 1999, la DGD fait partie des directions à part entière du SPF Affaires Etrangères (SPF AE). Actuellement, la DGD<sup>5</sup> connaît une restructuration interne où depuis lors D1 est en charge de la direction géographique de la coopération belge et D2 est la direction thématique. Cette dernière est en charge de la définition stratégique, de l'utilisation et du suivi des instruments de développement thématiques belges parmi lesquels figurent notamment: l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'enseignement et la formation, les soins de santé, les infrastructures, l'égalité des chances entre femmes et hommes, l'aide au commerce, et les droits de l'enfant<sup>6</sup>. D3 est la Direction en charge de la

<sup>5</sup> Voir annexe 4

<sup>6</sup> Voir : [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/themes/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/themes/) consulté le 10/07/2013.

société civile, elle s'occupe des relations avec les acteurs non gouvernementaux. Enfin, D4, qui est la Direction Gestion de l'Organisation, soutient la mission stratégique de la DGD et se concentre sur la qualité et sur l'efficacité de l'aide.

La CTB est une société anonyme de droit public à finalité sociale. La structure organisationnelle de la CTB se compose essentiellement d'un Comité de direction et de quatre directions : les finances, la gestion des ressources humaines, la coordination géographique et sectorielle, et l'expertise thématique. L'Inspecteur des Finances (IF), quant à lui, tient un rôle primordial dans la mesure où, d'une part, il alloue les budgets aux différents services de la DGD et au SES et, d'autre part, il vérifie d'un point de vue légal la bonne et due forme des documents tels que les contrats de gestion par exemple.

## 2. Historique de la pratique évaluative

Au regard de la littérature, l'évaluation connaît de multiples origines. La pratique évaluative est probablement aussi vieille que l'organisation publique de la société elle-même. En effet, il y a plus de 4000 ans en Egypte, un ensemble de fonctionnaires et de scribes étaient présents pour estimer, stocker et distribuer les récoltes. « *Tout était là : le paysan qui travaille dur, l'autorité qui décide, l'évaluateur qui évalue et même des rapports écrits en hiéroglyphes accessibles aux seuls initiés !* » (Les 20 ans d'ADE, pertinence et impertinence ?, 2010, p.65).

Dans un contexte davantage familial, selon Wollmann (2007), l'évaluation s'est développée au cours de trois périodes. La première période se situe durant les décennies 60-70. L'Etat providence était alors caractérisé par sa capacité à améliorer et à être proactif dans l'élaboration de ses politiques à travers la modernisation des structures administratives. Dès lors, l'information et l'évaluation étaient perçues comme des instruments. Durant cette même période, le concept du cycle politique naît. Il est caractérisé par l'élaboration de la politique, par sa mise en œuvre et par sa clôture dans laquelle l'évaluation était considérée comme étant cruciale afin de donner un *feed-back* sur la politique en question. Aux Etats-Unis, le champ de l'évaluation connaîtra deux facteurs déterminants dans son émergence. Le premier facteur déterminant est la rationalisation du choix budgétaire. À l'époque, l'administration américaine lance le *Program Planning and Budgeting System* (PPBS) en vue de rationaliser l'allocation des ressources publiques. Ce programme sera abandonné fin des années 1970, mais l'évaluation des politiques budgétaires sera déjà répandue dans de nombreux pays européens. Au cours des années 1980 en Angleterre, naît l'analyse *ex post* sous le gouvernement Thatcher. L'objectif était de rééquilibrer les finances publiques selon le principe *Value for Money* et à l'époque le triple principe des « 3 E » : *Economie, Efficacité et Efficience* » (Les 20 ans d'ADE, pertinence et impertinence ?, 2010, p.66) sera utilisé. Le second facteur déterminant aux Etats-Unis est l'aide au développement. Dans les années 1970, à l'image des politiques publiques, les bailleurs de fonds décident de rationaliser leur approche notamment avec le cycle d'intervention. Les projets se doivent

d'être en lien avec les objectifs poursuivis tout en tenant compte des différentes phases du projet, de la conception à la finalisation en ce compris l'évaluation.

Peu avant le milieu des années 1970, le monde connaît sa première crise pétrolière, l'économie s'installe dans une période de récession, ce qui s'avèrera être propice à la mise en place de réformes étatiques. Cette seconde période utilisera l'évaluation dans une perspective d'amélioration de l'efficacité des politiques et des programmes publics.

Parallèlement, l'évaluation s'institutionnalise peu à peu au sein de la coopération au développement. La Banque Mondiale par exemple se verra être précurseur en la matière. En effet, suite à une prise de puissance selon Degeorges, Monnier et Spenlehauer (1990), l'organisation internationale sous la présidence de Mac Namara mettra notamment en place une unité indépendante en charge de l'évaluation. Par la suite, 1970 et 1980 sont des décennies où l'aide se verra croissante, ce qui aura pour conséquence une augmentation de la demande d'évaluation mais surtout une volonté de la standardiser et d'en améliorer les méthodologies. Dans les années 1980, l'évaluation, jusqu'alors orientée projets, élargit son champ d'action à un niveau politique et stratégique des interventions. Désormais, l'évaluation se veut davantage orientée vers la redevabilité. Cette notion de redevabilité s'avère être de poids dans les politiques d'aide au développement. En effet, ces dernières doivent rendre compte à l'opinion publique de la bonne utilisation des fonds mis à leur disposition.

À l'aube des années 1990, apparaît la troisième vague évaluative. Elle se verra habitée par le concept du *New Public Management*. À l'époque, il sera mis en pratique par une réforme modernisatrice du secteur public dans un grand nombre de pays, notamment en Belgique avec le plan « Copernic » début des années 2000.

Au cours de la dernière décennie du vingtième siècle, la demande en matière d'évaluation se veut grandissante, ce faisant, l'offre s'organise. De plus, les organisations internationales telles que l'Union Européenne mettent un point d'honneur à intégrer l'évaluation dans leurs pratiques, notamment à travers l'évaluation systématique des « Fonds Structurels Européens ». Par conséquent, un grand nombre de pays auront une prise de conscience évaluative. D'ailleurs, début du millénaire, l'Atlas International de l'Evaluation inscrit six pays européens : la Suède, les Pays-Bas, l'Angleterre, l'Allemagne, le Danemark et la Finlande, comme étant des pays avant-gardistes dans le champ de la pratique évaluative. Avec le temps, nous avons été les témoins de la constitution de communautés d'experts et de chercheurs, mais également de l'élaboration des premières normes et standards évaluatifs. À ce jour, un grand nombre de publications scientifiques existent. Le métier d'évaluateur est né, des formations se sont développées et diverses sociétés d'évaluations se sont créées de par le monde. Ces différents éléments se révèlent, selon Wollmann (2007), être d'importants indicateurs d'une véritable professionnalisation du champ de l'évaluation.

Revenir sur l'historique de la pratique évaluative nous permet de saisir la portée publique de l'évaluation. À cet effet, un des acteurs rencontrés nous dit : « *Ça vient surtout de la décision publique, l'utilisation de fonds publics qui doivent répondre à une justification de l'utilisation des fonds, « l'accountability ». Ça ne vient pas du privé car ils sont toujours orientés vers le futur (le marché évolue très vite), on ne regarde pas le passé mais le futur. Par contre dans la décision publique il faut pouvoir justifier, il a donc plus d'utilité reconnue dans le secteur public que dans le privé* » (Extrait d'entretien n°6<sup>7</sup>).

Dès lors, sans vouloir établir de jugement hâtif, l'existence d'un Service de l'Évaluation Spéciale au sein du SPF AE apparaît comme étant pertinent compte tenu du souci de justifier et/ou de légitimer l'utilisation des fonds publics à l'attention de l'opinion publique.

### **3. Émergence d'un contexte favorable à l'évaluation, le *New Public Management* et le plan « Copernic » en Belgique**

Nous venons de le constater dans l'historique de l'évaluation précédemment énoncée, le *New Public Management* semblerait être un facteur ayant contribué à l'émergence de l'évaluation dans le champ des politiques publiques. Nous verrons dans quelle mesure cela se vérifie pour la Belgique. Le chapitre sera présenté comme suit : d'abord, nous présenterons le *New Public Management* pour ensuite nous intéresser à la mise en œuvre de ce dernier dans le cadre fédéral belge.

#### **3.1. Le *New Public Management***

Selon Peters (2010) « *les réformes étatiques existent depuis que la notion d'Etat existe* » (p.304). Mais ces dernières décennies ont été le théâtre de nombreux travaux de type réformateur et ont donné naissance au principe du *New Public Management* (NPM). Le NPM s'est édifié sur des bases théoriques d'origines diverses, mais toutes s'accordent à dire que sa naissance date du début des années 1980 au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande. Depuis lors, le NPM s'est répandu dans un grand nombre de pays, notamment en Belgique avec le plan « Copernic », visant à moderniser l'administration fédérale, comme nous allons le voir plus loin. L'idée fondatrice du NPM est d'extrapoler les outils de gestion du secteur privé vers le secteur public, en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience des gouvernements. En effet, ce modèle de gestion est basé sur le principe des trois « E » : Economie, Efficience et Efficacité. Désormais, l'objectif du secteur public est de répondre aux demandes des citoyens à moindre coût. Un des éléments essentiels est l'intérêt porté au management et non plus à l'administration. Par conséquent, les responsabilités reposent sur les managers au détriment des décideurs politiques.

---

<sup>7</sup> De sorte à garantir l'anonymat des personnes rencontrées, nous avons numéroté l'ensemble des entretiens.



Le NPM se voit répondre à « *une nécessité d'ordre symbolique lié à la crise de légitimité que rencontre notamment les organisations publiques* » (Laufer et Burlaud, 1980, p.2). Néanmoins, comme tout nouveau paradigme, le NPM s'est vu être critiqué, ses détracteurs le percevaient davantage comme un effet de mode plutôt que comme un véritable outil de gestion. Toutefois, il a tout de même connu une évolution historique : « *celle des systèmes de légitimité qui permettent aux organisations d'exercer leur autorité* » (Ibid. p.8).

Deux éléments importants vont contribuer à son développement : le premier étant la culture de l'audit, poussant l'administration à la performance et le second, ce que Laufer (1980) nomme « *une crise de légitimité* » (p.30). Celle-ci incite l'Etat à adopter une posture de justification quant à ses pratiques et ses dépenses. Dès lors, le NPM s'inscrit nettement dans la logique du PPBS ou encore de la rationalisation des choix budgétaires, qui s'avèrent être à la base de la démarche évaluative, comme présenté ci-dessus.

En ce qui concerne les caractéristiques du NPM, selon Van Haepelen (2012), elles se distinguent en deux niveaux. Au premier niveau, nous retrouvons « *la désagrégation, la concurrence et l'incitation* » (p.85). La désagrégation porte sur l'abandon des hiérarchies caractéristiques des grosses administrations au profit de structures davantage autonomes et moins hiérarchisées. L'introduction de la concurrence au sein des services publics aurait pour effet de voir le coût diminuer en améliorant simultanément la qualité. L'incitation, quant à elle, convertit le système de récompenses du secteur public en système d'incitants financiers axés sur les performances. Au second niveau, se situe le principe « *d'agencification* » (Ibid. p.86) qui consiste en la mise sous tutelle d'agence de mise en œuvre par les ministères. Dans ce second niveau, nous retrouvons également la séparation des systèmes politiques, le renforcement des mesures de performances, l'appel à la sous-traitance, la dérégulation, les quasi-marchés, les partenariats privé/public, etc.

Un des changements les plus visibles qu'a pu apporter le NPM, selon Van Haepelen (2012), est la déconcentration. 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'agences* » (p.84). Nous illustrons ces propos avec la création de la Coopération Technique Belge en tant qu'agence d'exécution de la coopération belge. De plus, « *les agences sont dotées d'une personnalité juridique propre, disposent d'un domaine de compétences particulier et jouissent d'une certaine indépendance opérationnelle* » (Ibid. p.84). Si l'autonomie des agences paraît être un gage d'efficacité comme nous le dit l'auteure, il est nécessaire que, dans le cas qui nous occupe, la DGD possède une capacité de pilotage lui garantissant une coordination et une cohérence des politiques. Toutefois, si le NPM possède de nombreux avantages, il connaît également certaines limites. De récents travaux ont fait le constat d'un « *affaiblissement de*

*l'éthique publique* » (p.86), c'est-à-dire la diminution des valeurs collectives au profit des valeurs du marché. Le manque de moyens représente aussi une limite que rencontre le NPM. Les études montrent également la difficulté d'appliquer de nouvelles pratiques managériales, principalement en raison de résistances individuelle et collective de la part des administrations. À cet effet, nous avons fait un constat semblable en ce qui concerne la mise en place d'une culture évaluative au sein de la DGD. Certains acteurs nous ont fait part de la difficulté d'influencer la culture organisationnelle de l'administration. Ensuite, le principe d'agence s'est vu soumis à de fortes critiques, notamment avec les mécanismes de contrôle traditionnels qui ne se sont pas adaptés aux exigences du NPM. La distinction entre les agences de mise en œuvre et les structures de pilotage ont complexifié les relations et ont augmenté les difficultés de pilotage des politiques. Ici, également, notre terrain nous permet d'étendre ces considérations théoriques à la réalité, dans la mesure où la plupart des membres du personnel de la DGD rencontrés ont mis en perspective les difficultés qu'entraîne la séparation entre le terrain et la politique au sein d'une même agence. Le NPM aurait également accentué l'effet de manque de coordination puisqu'il segmente l'administration. Enfin, la modification des structures de carrière a conduit à une perte de mémoire organisationnelle, car des *managers* du privé peuvent désormais être intégrés à un niveau public ; comme l'illustre la nomination de l'Évaluateur Spécial de la coopération internationale qui est un agent venant de l'extérieur de l'administration.

Dès lors, nous possédons un grand nombre d'éléments nécessaires pour justifier que la mise en place de la réforme de la coopération belge au développement fin des années 1990 s'inscrit dans un processus de *New Public Management*. La séparation du politique et de la mise en œuvre de la coopération, avec la DGD comme organe d'élaboration des politiques d'une part ; et la CTB comme agence de mise en œuvre d'autre part. À ces deux structures s'ajoute la création du Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale, en vue de justifier l'allocation des ressources se trouvant à la disposition de la Coopération belge. Néanmoins, il est à noter que nous faisons ce constat à la lumière de notre époque et compte tenu des connaissances théoriques dont nous disposons. Car nous nous sommes interrogée quant au caractère explicite de la mise en œuvre d'un processus de NPM lors de la réforme. Dès lors, nous avons souhaité vérifier notre questionnement auprès d'une personne ressource clé, présente depuis suffisamment longtemps dans la « maison ». En effet, la personne a confirmé notre questionnement. À l'époque, la réforme de la coopération n'a pas été conçue avec une volonté de mettre en œuvre le NPM.

### 3.2. Le plan Copernic

En 1999, le gouvernement Verhofstadt détermine l'efficacité et l'efficacité administrative comme étant une priorité gouvernementale. Dès lors, le plan Copernic se voit proposer un plan de modernisation des Services Publics Fédéraux afin 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). Le plan « Copernic » s'organise autour de quatre axes. Le premier axe porte sur une nouvelle structure organisationnelle, celle-ci s'articule autour de la modification des ministères en Services Publics Fédéraux (SPF). L'objectif était de fragmenter l'offre de sorte que le citoyen ne soit pas confronté à un seul et même lieu physique lorsqu'il rencontrait des problèmes. Dans ce premier axe, nous retrouvons aussi la suppression des Cabinets Ministériels au profit des cellules stratégiques ; le but était de dépolitiser la fonction publique en créant un lien entre les hommes politiques et l'administration. À cet effet, nous avons pu constater l'écart existant entre cette volonté de dépolitiser l'administration et la réalité perçue durant notre terrain, mais nous y reviendrons ultérieurement. La cellule stratégique a pour fonction d'appuyer et de conseiller le Ministre pour la préparation des politiques. Le second axe s'attache à la mise en place d'une nouvelle culture du management. Les *managers* sont désormais désignés pour un mandat de six ans et sur base de leurs compétences mais également de leur capacité de gestion d'équipe. De plus, ces *top managers* disposent d'une large marge de manœuvre quant à la gestion de leur service, mais également pour le contrôle budgétaire. Enfin, l'accent est mis sur l'évaluation, notamment avec les cercles de développement et la communication entre les *managers* et leur personnel. Un troisième axe vise l'installation d'une vision moderne de la gestion des ressources humaines. Le but étant de faire de l'administration un meilleur employeur mais aussi de porter une plus grande attention aux perspectives de carrière et au développement de compétences du personnel. L'objectif pour la gestion des ressources humaines est d'encourager, de développer et de rémunérer les compétences des travailleurs. Enfin, le quatrième axe s'attache quant à lui à instituer de nouvelles méthodes de travail. Notamment avec le *business process re-engineering* (BPR), qui consiste à faire l'examen des moyens disponibles et de voir dans quelle mesure ces moyens peuvent être utilisés pour améliorer les services dans une perspective modernisatrice. Dès lors, il y a des investissements sur différents plans : d'abord, le personnel par la formation et le développement de carrière ; ensuite, les infrastructures avec les bâtiments, les bureaux, le matériel et l'équipement ; mais également les systèmes, avec des technologies de l'information, de l'administration électronique et des systèmes d'assistance ; enfin, les processus sont devenus de meilleure qualité, plus souples et plus rentables pour fournir de meilleurs services.

Ainsi, à la lumière de la description des principes du NPM et des caractéristiques du plan « Copernic », nous constatons que cette réforme fédérale belge est une mise en application du NPM. Divers éléments nous confortent dans ces considérations. D'abord, le principe de « *désagrégation* »

(p.85) décrit par Van Haeperen (2012) se voit illustré à travers le passage des ministères en SPF distincts, de sorte à fournir une offre fragmentée au citoyen. Ensuite, la notion « *d'incitation* » (p.85) se retrouve dans la nouvelle politique des ressources humaines des différents SPF. Enfin, comme nous avons pu le constater, le principe « *d'agencification* » (p.86) est illustré notamment par la création de la CTB en tant qu'agence de développement belge de coopération. Cependant, même si nous venons de constater l'influence du courant du NPM sur l'environnement de notre objet d'étude, il serait opportun de considérer jusqu'à quel point l'évaluation tient une place importante, d'abord dans les politiques publiques belges, ensuite dans le champ de la coopération au développement.

#### **4. La culture évaluative des politiques publiques belges**

La question de la culture évaluative dans la politique publique s'est présentée à nous de manière empirique. Au cours de notre terrain-stage, il nous a été demandé d'effectuer un travail de recherche sur l'utilité des évaluations menées par le SES. Suite aux entretiens réalisés, un de nos constats était le manque de culture évaluative au sein du SPF AE. Dès lors, nous avons saisi l'importance de la culture évaluative dans la perception, la compréhension et l'intérêt pouvant être porté aux travaux du Service. De ce fait, il nous paraît justifié d'inclure cette réflexion dans le cadre de la présente recherche. Bien que la littérature regorge de travaux, notre démarche ici n'est pas tant de faire une revue de la littérature exhaustive mais bien d'inscrire le SES dans un contexte et de réaliser un état des lieux de la culture évaluative en Belgique et plus précisément dans le champ de la coopération belge. Pour ce faire, nous reviendrons d'abord succinctement sur la place de l'évaluation dans la gestion du cycle des politiques publiques. En effet, l'évaluation est une étape spécifique de la conduite du politique. Ensuite, nous verrons où se situe la Belgique face à la question de l'évaluation. Pour cela nous utiliserons les informations d'une étude comparative de Jacob (2005) menée entre trois pays : la Belgique, la Suisse et les Pays-Bas. Enfin, nous appréhenderons le champ spécifique de la coopération belge au développement. Dans cette dernière partie, nous présenterons d'abord le cadre du contexte international en matière d'évaluation. Ensuite, nous aborderons le cadre national en menant une réflexion sur les implications du cadre légal en matière d'évaluation. Pour finir, nous verrons dans quelle mesure les acteurs de la coopération sont impliqués dans cette pratique évaluative.

##### ***4.1. L'évaluation des politiques publiques***

L'évaluation de la politique publique procède à une double ambition (Varone et Magdalijs, 2000). La première est de définir les effets assignables aux activités des politiques publiques, en identifiant les changements induits par la mise en place de la politique en question. La seconde ambition est de légitimer et d'apprécier les activités menées par l'Etat. Dès lors, l'évaluation ne se substitue pas à la décision politique, mais elle l'encadre, elle la rationalise. L'évaluation a pour but d'obtenir des informations fiables et régulières sur la contribution des politiques publiques visant à

résoudre des problèmes sociétaux, ainsi que sur la capacité des administrations d'allouer avec efficacité et efficience les ressources dont l'Etat dispose.

*« L'évaluation consiste en l'analyse - en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence, de durabilité et de viabilité - des politiques, des programmes, des projets ou des fonctions, menée en vue d'améliorer la qualité des décisions, de mieux affecter les ressources et de rendre compte au citoyen. Toute évaluation nécessite la collaboration et le dialogue de ses principaux participants, à savoir les mandataires, les évaluateurs, les bénéficiaires des politiques, programmes, projets ou fonctions, ainsi que les parties prenantes, c'est-à-dire les particuliers ou les organismes qui s'intéressent à la politique ou au programme évalué ainsi qu'aux résultats de l'évaluation ».*

Source : Charte de la Société Wallonne d'Evaluation et de Prospective (SWEP).

Comme nous l'avons précisé ici plus haut, l'évaluation est l'une des étapes du cycle politique. Ces étapes sont au nombre de cinq : la première porte sur l'identification d'un problème sociétal ; la seconde consiste à mettre la politique en question à l'agenda ; ensuite arrive la formulation de la politique ; la quatrième étape consiste à mettre en œuvre la politique ; enfin pour clore le cycle, la cinquième étape porte sur l'évaluation de la politique en question. Dès lors, nous voici en mesure de cerner l'importance accordée à l'évaluation dans la gestion des politiques publiques. Elle paraît être déterminante dans la poursuite et dans l'amélioration de la qualité de ces dernières.

#### ***4.2. L'évaluation des politiques publiques en Belgique***

Avant d'aborder la question évaluative au sein de la coopération belge au développement, nous souhaitons faire un état des lieux de la situation nationale en matière d'évaluation des politiques publiques. Dans cette partie, nous avons pour objectif de constater dans quelle mesure l'évaluation est prise en compte et est institutionnalisée dans la politique fédérale belge. Mais ne disposant pas de données empiriques à ce sujet et au regard des contraintes de temps et de moyens de notre recherche, nous nous basons sur les travaux qu'ont menés d'une part Jacob et Varone en 2003 sur l'évaluation de l'action publique en Belgique, et d'autre part sur un travail comparatif de Jacob datant de 2005 sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Suisse, en Belgique et aux Pays-Bas.

Précédemment, nous constatons l'émergence d'un contexte favorable à l'évaluation dans le système fédéral belge notamment avec le plan « Copernic ». Pourtant, selon Jacob et Varone (2003),

l'évaluation a été délaissée dans cette vaste réforme de l'administration fédérale. En effet, à la lecture de la réforme de l'administration, hormis les cercles de développement, l'évaluation est inexistante. D'ailleurs, les auteurs postulent que l'évaluation est peu présente en Belgique et ce pour plusieurs raisons. D'abord, en raison de la démocratie de consensus, car des auteurs avancent que les coalitions gouvernementales représentent un frein à l'évaluation dans la mesure où lorsqu'il réside des alliances, il est davantage difficile de trouver un moyen d'imputer le succès ou l'échec d'une politique à l'une ou l'autre partie. Ensuite, la déresponsabilisation du politique, puisqu'un des principaux facteurs de succès de l'évaluation s'avère provenir de l'intérêt des politiques pour cette thématique. À cet effet, nous verrons dans le cadre de notre analyse la portée de l'intérêt politique sur l'évaluation. Et enfin, l'inertie de l'administration. En effet, « *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* » (Duran, 1993, p.137).

Dans leur ouvrage, les auteurs exposent les résultats d'une méta-analyse de différents systèmes d'évaluation dont celui de la Belgique. Ces derniers font le constat qu'en Belgique deux tiers des évaluations proviennent d'une initiative interne aux organismes publics. La coopération au développement en est un exemple car la pratique évaluative résulte d'une volonté de la DGD et non du SPF AE, nous le verrons plus loin. De plus, les gestionnaires connaissent davantage l'évaluation à travers des formations au cours desquelles ils apprennent des méthodes et des techniques évaluatives. Dans leur étude, les auteurs ont déterminé des facteurs d'échec et de réussite pour les évaluations. En ce qui concerne les facteurs de réussite, nous retrouvons les compétences méthodologiques, le choix des techniques et des politiques évaluées, la clarté des questions évaluatives, la participation de l'administration et des usagers au processus, l'indépendance des évaluateurs et enfin le soutien politique prenant en compte les résultats. En ce qui concerne les facteurs d'échec, nous avons : le manque d'intérêt des politiques, la non-participation des acteurs sociaux, une faible rigueur méthodologique, le budget, la longueur des délais, la politisation des résultats et le manque d'indépendance des évaluateurs. Au regard des facteurs d'échec et de réussite, nous constatons une annulation des effets, car le SES rencontre autant les facteurs de réussite que les facteurs d'échec.

Dès lors, même si des initiatives existent en Belgique, la culture évaluative demeure plutôt timide dans notre pays. Nous pouvons d'ailleurs appuyer nos propos sur base d'un méta travail d'analyse qu'ont mené les auteurs Varone et Jacob, dans lequel ils comparent dix-huit démocraties, dont la Belgique, afin de déterminer dans quelle catégorie ces pays se situent : ils peuvent être pionniers, intermédiaires ou retardataires et ce sur base de six critères explicatifs. Le premier critère est la pratique du *New Public Management*, où à mesure que la pratique augmente l'effort d'évaluation

tend à diminuer. Nous venons de le voir, la Belgique s'inscrit dans cette mouvance modernisatrice via le plan « Copernic ». Le second critère porte sur le niveau de déficit budgétaire, où plus le déficit budgétaire est important, plus le degré d'institutionnalisation de l'évaluation est élevé. Compte tenu de la situation actuelle de crise socio-économique, nous sommes enclins à penser que l'évaluation tendrait à s'orienter davantage vers la reddition de compte. Le troisième critère s'intéresse à la pression externe, car plus la pression externe à faire des évaluations est élevée plus le degré d'institutionnalisation le sera également. D'ailleurs, la coopération au développement est loin d'être épargnée par ce phénomène compte tenu de l'importance du discours et des normes prônées par les agences internationales, notamment en matière d'évaluation. Le quatrième critère porte sur le type démocratique, soit majoritaire, soit consensuel. L'évaluation aurait tendance à être davantage institutionnalisée dans des démocraties majoritaires que dans des démocraties de consensus comme en Belgique. Le cinquième critère se réfère à la structure du pays (fédéraliste ou unitaire). Si le pays est fédéraliste, le degré d'institutionnalisation a tendance à être plus élevé. Le dernier critère porte sur l'indépendance des organes d'évaluation vis-à-vis du pouvoir exécutif. Si l'organe dispose d'une autonomie institutionnelle et des ressources nécessaires, cela tend à renforcer l'institutionnalisation et la légitimation ou la relégitimation de celui-ci. À cet effet, nous le verrons par la suite, le Service de l'Évaluation Spéciale dispose d'une indépendance et se voit être un service externe à l'administration, ce qui *a priori* contribuerait à renforcer l'institutionnalisation de l'évaluation. Pour finir, dans leurs résultats, la Belgique se situerait dans le groupe des pays retardataires.

Malgré ce constat, la Belgique connaît plusieurs institutions et initiatives en matière d'évaluation :

**Au niveau fédéral :**

- Le Bureau fédéral du plan est un organisme d'intérêt public, il analyse et prévoit l'évolution socio-économique du pays et recherche les facteurs permettant d'améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence des politiques sociales, économiques et environnementales.
- Depuis 1998, la Cour de Comptes dispose d'une nouvelle compétence consistant à contrôler le bon emploi de l'argent public par les administrations.
- Depuis 1999, le Service de l'Évaluation Spéciale a été créé. Ses travaux servent à déterminer l'efficacité, l'efficacités, la durabilité et l'impact des aides octroyées en matière de coopération au développement.

**Au niveau régional :**

- Depuis 2000, la Société Wallonne d'Évaluation et de Prospective (SWEP) est en charge du développement de la prospective et de l'évaluation en Wallonie. La SWEP se charge de mener une réflexion méthodologique et éthique davantage orientée vers les acteurs de premier plan impliqués dans les démarches évaluatives et prospectives, mais également la SWEP promeut

une diffusion de la culture de l'évaluation et de la prospective vis-à-vis des citoyens et des décideurs. Enfin, la SWEF vise à interpeller les décideurs pour les encourager à entreprendre et à soutenir des démarches évaluatives et prospectives.

- Le CAW, qui est le Contrat d'Avenir pour la Wallonie (2000), a pour 7<sup>ème</sup> principe de prôner une culture de l'évaluation.
- L'Institut Wallon de l'Evaluation de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) a été créé en 2004. Sa mission est de produire des connaissances mais surtout de fournir au gouvernement wallon des conseils stratégiques en matière de prospective, de statistique et d'évaluation, afin de promouvoir une culture évaluative en Wallonie.

Plusieurs éléments sont à dégager de ce chapitre. Tout d'abord, des éléments théoriques qui nous permettront d'approfondir notre analyse à propos de la culture évaluative au moment venu. Ensuite, ce chapitre nous a permis de dégager un constat global, à savoir celui d'une apparente faible culture évaluative des politiques publiques sur le territoire belge. Dès lors, la partie suivante va nous permettre d'observer si ce constat peut s'étendre au champ de la coopération belge.

#### ***4.3. La culture évaluative au sein de la Coopération belge au développement***

Au regard du contexte actuel de crise économique, et compte tenu du principe de redevabilité, l'évaluation tient une place non négligeable dans le champ de la coopération au développement. En effet, désormais, les administrations se doivent de rendre compte aux citoyens de la manière dont les fonds publics sont utilisés. Mais au-delà de la crise financière, comme nous l'avons vu ci-dessus, l'évaluation s'avère être un outil d'amélioration des pratiques et des programmes de coopération au développement. Aujourd'hui et plus que jamais, l'évaluation est devenue une nécessité voire un impératif et la coopération belge n'y coupe pas. Pour articuler ce chapitre, nous avons choisi de le segmenter en différents sous-points, à l'image des différentes perspectives dans lesquelles l'évaluation s'inscrit. D'abord, la perspective internationale où désormais l'efficacité de l'aide prédomine. Ensuite, la perspective nationale avec le cadre légal belge qui intègre depuis 1999 l'évaluation des pratiques politiques en matière d'aide au développement. Enfin, la perspective des acteurs de la coopération gouvernementale composé de la DGD, de la CTB, et des ANG qui sont chacun à leur niveau confrontés aux exigences de l'évaluation. L'objectif de ce chapitre est de dresser un constat quant à la place et au rôle de l'évaluation dans la coopération belge au développement. Les perspectives analytiques à ce sujet prendront place au sein de l'analyse.



#### 4.3.1. Le cadre international

En matière de coopération, la Belgique est engagée à un niveau international. Elle est membre de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), elle fait partie des Etats signataires de la Déclaration de Paris et plus particulièrement, elle est un des membres du Comité d'Aide au Développement plus communément appelé le CAD. Ce Comité a été créé en 1960. Aujourd'hui, son objectif général est de promouvoir entre autres des politiques de coopération pour le développement qui participent à construire un développement durable, une croissance économique, à lutter contre la pauvreté et à améliorer le niveau de vie dans les pays en développement<sup>8</sup>. Au-delà de servir ces objectifs, le CAD est l'organe qui définit l'ensemble des normes et critères d'évaluation pour la coopération internationale. Nous verrons plus loin dans quelle mesure le SES utilise et se soumet à ce cadre de références. Un autre élément important à considérer est la Déclaration de Paris. Cette Déclaration prône d'une part la lutte contre la pauvreté dans laquelle la Belgique s'inscrit, et d'autre part l'efficacité de l'aide. Cette efficacité de l'aide passe entre autres par la capacité des Etats à mener des travaux évaluatifs. À cette fin, la Belgique s'engage notamment à « *contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre* » (OCDE. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005, p.3).

Dès lors, l'influence du contexte international sur la place et les enjeux de l'évaluation dans la coopération belge semblent clairs. En effet, l'évaluation paraît être un outil d'optimisation pour la coopération, dans la perspective de mener une politique cohérente, efficace, efficiente, viable et ayant un impact pour les bénéficiaires.

#### 4.3.2. Le cadre légal belge

L'inscription de l'évaluation dans le cadre légal belge est une des conséquences du travail de la commission d'enquête de la Chambre fin des années 1990. C'est à ce moment que l'évaluation a intégré le cadre légal avec l'Article 5 de la loi du 25/05/1999 : « *Le Roi détermine les instruments nécessaires afin de garantir l'évaluation externe de la coopération internationale belge au regard des objectifs de la coopération internationale belge [...] et le Ministre transmet à la Chambre [...] le rapport annuel d'évaluation externe [...]* ».

Depuis peu, la coopération belge est régie par une nouvelle loi datant du 19/03/2013. L'évaluation est intégrée dans le chapitre 9 et ce dernier comporte plusieurs articles 32 – 33 – 34 portant sur l'évaluation. Globalement, dans ces articles, nous retrouvons la manière dont les résultats vont être évalués. Ces derniers le seront sur base des cinq principes du CAD de l'OCDE, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité et l'impact ; le tout basé sur la notion de durabilité. Le concept d'une approche cohérente est également mobilisé pour permettre notamment une gestion axée

---

<sup>8</sup> Voir <http://www.oecd.org/fr/cad/lemandatducomitedaideaudeveloppementcad.htm> Consulté le 26/06/2013

sur les résultats et un rapportage de ceux-ci. De plus, les acteurs de la Coopération belge au Développement sont désormais responsables de l'évaluation interne et du suivi de leurs interventions. Ce qui signifie que l'Etat et ou la DGD ne sont plus en charge d'évaluer la mise en œuvre. En revanche, l'Etat va dorénavant certifier les systèmes d'évaluation de ces mêmes acteurs de mise en œuvre. Le Service de l'Evaluation Spéciale va jouer un rôle crucial dans ce processus de certification des systèmes d'évaluation, car il sera chargé d'organiser, de gérer et d'octroyer ou non les certifications. Enfin, les instruments nécessaires sont déterminés en vue de garantir l'évaluation externe de l'ensemble des acteurs visés à l'Article 2 : la coopération gouvernementale, la coopération non gouvernementale et la coopération multilatérale, afin d'atteindre les objectifs fixés dans le Chapitre 2 tout en respectant les principes du CAD énoncés à l'Article 32.

Dans cette partie, nous avons délibérément choisi de ne prendre en considération que les lois relatives à la Coopération au développement, dans la mesure où la partie suivante porte sur les capacités d'évaluation des différents acteurs de la coopération gouvernementale.

#### *4.3.3. L'évaluation pour les ANG, la CTB et la DGD*

Nous venons de présenter le cadre international dans lequel la Belgique s'inscrit en matière d'évaluation et le cadre légal belge portant sur l'évaluation dans la coopération au développement. Il nous paraît fondamental de voir comment s'inscrit l'évaluation auprès des acteurs de la coopération belge gouvernementale. Cette présentation est d'autant plus à propos, car comme nous venons de le présenter, la nouvelle loi exige que les acteurs de mises en œuvre organisent leur propre évaluation interne.

En ce qui concerne les ANG, une récente méta-évaluation<sup>9</sup> a été menée par le SES. L'objectif de cet examen était de voir dans quelle mesure les politiques et les pratiques d'évaluation des programmes des ANG cofinancés par la DGD étaient crédibles, utiles, de qualité et indépendants au cours de la période 2008-2011. Globalement, cette évaluation a mis cinq éléments en perspective. Le premier, le plus important, est qu'il manque une politique d'évaluation au sein de la DGD à l'attention des ANG. Nous identifions un paradoxe, car les ANG se doivent de mener une pratique évaluative en vue de contribuer à améliorer leurs pratiques et leurs programmes mais ne disposent pas d'un cadre de référence mis en place par la DGD. Le second porte sur le constat d'une faible utilisation par la DGD des évaluations mises en œuvre par les ANG, que ce soit pour rendre compte ou pour capitaliser des informations. Troisièmement, les ANG ont néanmoins apprécié cette autonomie et elles ont utilisé leurs évaluations principalement comme outils d'aide à la décision. Le quatrième élément s'intéresse à l'amélioration de la capacité d'évaluation des ANG. Cependant, si la qualité des travaux est bonne pour les Universités et les Instituts Scientifiques, elle est moindre pour les ONG.

---

<sup>9</sup> SPF AE – SES, 2013, *Méta-évaluation des programmes des acteurs non-gouvernementaux*, ADE.

Enfin, ces rapports d'évaluations n'abordaient pas la question de l'impact ou encore de la durabilité ; les évaluateurs postulent qu'il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les ANG ont contribué à la coopération au développement. Toutefois, ces cinq constats restent à nuancer dans la mesure où les ANG sont des acteurs divers et variés, même si ces constats sont interpellant, chacun de ces acteurs possède une vision différente de l'évaluation.

La CTB est l'agence belge de développement. Elle met en œuvre la politique de coopération au développement pour le compte de l'Etat belge. Les rapports entre l'Etat et la CTB sont stipulés dans un contrat de gestion. De par le fait que la CTB met en œuvre la coopération pour le compte de l'Etat belge, elle est soumise à différents niveaux de contrôle dont l'évaluation annuelle et obligatoire d'un échantillon de minimum dix projets réalisée par le SES. De plus, la CTB est contrôlée par un commissaire du gouvernement venant de la coopération au développement et du budget, par un collège des commissaires constitué de membres de la Cour des comptes et de réviseurs d'entreprises et par un audit interne. La CTB mène ses propres évaluations à mi parcours et à la fin de chacun de ses projets et programmes. Enfin, elle possède un service d'évaluation qui est en charge d'intégrer le système M&E<sup>10</sup> au sein de la CTB dans son ensemble, ce service collabore avec le SES dans le cadre des évaluations obligatoires de la CTB.

À la DGD, une structure évaluative existait jusqu'il y a peu. Parallèlement à l'existence du SES, existait un service d'évaluation interne à la DGD. Ce service avait trois missions : produire des évaluations portant sur la qualité du travail de la DGD ; intégrer la fonction de suivi et d'évaluation (M&E) au sein de la DGD, renforcer les capacités de suivi et d'évaluation dans la DGD mais également auprès des attachés de coopération ; et développer une expertise et des connaissances en relation avec le suivi, l'évaluation et la gestion axée sur les résultats<sup>11</sup>. Le service était également en charge de coordonner le réseau sur la GAR au sein de la DGD. Ce réseau informel visait à promouvoir l'utilisation des informations de performances ayant pour objectif l'apprentissage interne et la prise de décision à la DGD. Son objectif ultime était de favoriser la mise en place d'une culture organisationnelle orientée sur la gestion axée sur les résultats. La dénomination du service a plusieurs fois changé au cours de son existence : jusqu'en 2005, il s'appelait « service évaluation interne » (D0.2.1), ensuite en 2006, le service s'est vu appelé « service suivi et évaluation » (D0.4), pour enfin en 2008 se nommer « service contrôle qualité et évaluation » (D0.2). C'est en raison du

---

<sup>10</sup> Le M&E ou la méthode de suivi et évaluation est : *est « un outil qui permet de collecter des données de manière systématique (suivi), permettant d'ajuster le projet ou le programme par exemple. L'évaluation se fait quant à elle à différents moment du projet/programme au début, en cours, ou en fin de projet/programme »*. L'idée avec le M&E est d'articuler les deux, de sorte qu'ils se nourrissent l'un l'autre (OCDE/CAD. Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, p.27 et p.21).

<sup>11</sup> La gestion axée sur les résultats (GAR), est une approche de la gestion reposant sur le cycle de vie, elle intègre à la fois les personnes, les stratégies, les ressources, les processus et les mesures en vue d'améliorer la prise de décision. Elle vise l'obtention des résultats, la performance et l'apprentissage. Voir : <http://www.acdi-cida.gc.ca/gar> consulté le 06/08/2013.

chevauchement des mandats respectifs du SES et du service d'évaluation interne que les deux services ont fusionné en 2010, pour définitivement former le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale (SES/S4). Cependant, au cours de nos entretiens, un grand nombre d'acteurs nous ont confié que la suppression de cette capacité évaluative interne à la DGD était une erreur. Notamment parce que les deux services faisaient en sorte de travailler en complémentarité. Le Service D0.2 tentait de mener des évaluations de processus alors que le SES gère des évaluations davantage politiques et stratégiques. Nous avons également constaté la portée symbolique liée à la suppression de ce service, comme en témoigne le discours de cet acteur : « *la suppression de ce service c'était aussi tout un travail qui était nié, c'était nier tout un travail d'évaluation [...] si la DGD veut être une organisation apprenante, elle doit avoir un service qui s'occupe de la gestion suivi axée sur les résultats* » (Extrait d'entretien n°9).

Au regard des différents éléments de réponse obtenus précédemment, nous sommes en mesure de confirmer le poids de la culture évaluative dans notre réflexion portant sur le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale. En effet, cette dernière paraît être déterminante pour l'attention et l'intérêt pouvant être porté au travail du Service. Cependant, alors que les travaux de recherche et les acteurs rencontrés abondent dans le sens d'un manque de culture évaluative belge, nous avons le sentiment qu'*a priori* cette culture dans le champ spécifique de la coopération n'est pas aussi faible qu'elle n'y paraît. La Belgique est soumise aux normes internationales relatives à la pratique évaluative en matière de coopération. L'évaluation était inscrite dans la précédente loi et s'est vue prendre une dimension supplémentaire dans le nouveau texte légal régissant la coopération. Au niveau fédéral, bien que la DGD ait supprimé sa capacité évaluative interne, la création et l'existence du SES garantissent tout de même des évaluations indépendantes et externes de l'APD belge. Même si certains constats ont tendance à être négatifs quant à la capacité évaluative des ANG, la méta-évaluation s'y intéressant met tout de même en perspective une pratique évaluative relativement développée en fonction des acteurs. De plus, si des structures fédérales sont présentes, nous avons remarqué l'existence d'organismes régionaux, dont certains d'entre eux s'avèrent être reconnus par les communautés évaluatives. Néanmoins, la culture évaluative ne s'appréhende pas uniquement au nombre de fois que le terme « évaluation » apparaît dans des textes légaux, ou au nombre de structures étant en place à un niveau fédéral ou fédéré. Elle comprend également une compréhension et un intérêt des parties prenantes à l'attention de l'évaluation.

## 5. Naissance(s) d'un Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale

Dans cette partie, nous souhaitons évoquer les conditions de création du SES. Bien que nous l'ayons abordé succinctement au cours des pages précédentes, sa création s'inscrit dans des conditions sur lesquelles il est important de revenir pour saisir les enjeux liés au Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale. D'abord, nous reviendrons sur les modalités de création du Service. Ensuite, nous aborderons les différents moments clés rencontrés par le SES au cours de son existence.

Depuis pratiquement les débuts de son existence, la coopération belge au développement vit une histoire teintée de réformes. Cette volonté d'améliorer, de changer, d'adapter a de tout temps accompagné la coopération. Néanmoins, la période la plus trouble qu'a connue la CD se voit être à l'origine de la création du SES. À l'époque, un scandale portant sur la coopération éclate au grand jour dans les médias. On lui reprochera notamment d'avoir mené des projets d'envergure démesurée. La Chambre s'en inquiète et considère cette situation comme suffisamment préoccupante et forme une commission de suivi de l'AGCD. Le rapport de la commission d'enquête révélera divers dysfonctionnements : *« un manque de précision dans les objectifs, une inadaptation de la structure et du personnel de l'AGCD à la multiplicité de ses tâches, des procédures peu efficaces, une déficience en matière de contrôle et d'évaluation, la confusion entre coopération et commerce extérieur »* (Develtere et Michel, 2010, p.46). De plus, cette enquête rendra quatre recommandations : premièrement, renforcer la politique relative à la Coopération au développement ; deuxièmement, améliorer l'efficacité des instruments ; troisièmement, augmenter la transparence dans les prises de décisions et les modes de travail pratiqués ; et enfin, renforcer le contrôle et l'évaluation.

À l'époque, le secrétaire d'Etat en fonction prendra connaissance du rapport de la commission de suivi et en réaction mettra en place une vaste réforme de la coopération. Cette réforme donnera lieu à trois initiatives. La première sera la séparation de l'élaboration de la politique et de la mise en œuvre de la coopération au développement à travers deux nouveaux organes. D'une part, l'AGCD, qui devient la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD), sera dorénavant en charge d'élaborer la politique de coopération pour le compte de l'Etat belge. D'autre part, une nouvelle structure sera créée : la Coopération Technique Belge (CTB), par la Loi du 21/12/1998. Elle dispose du statut juridique de société anonyme de droit public à finalité sociale et son mandat est d'exécuter la politique de coopération au développement pour le compte de l'Etat Belge. Elle a l'attribution des missions de la coopération au développement dans les pays partenaires belges en vertu des conventions conclues avec une personne morale de droit public belge, étranger ou international. La CTB est liée contractuellement à l'Etat belge par un contrat de gestion. Actuellement, les deux parties connaissent leur troisième contrat de gestion. Le quatrième contrat est en cours de négociations depuis deux ans, mais les parties prenantes à savoir l'Etat, la DGD et la CTB se trouvent

face à des difficultés quant à trouver un accord. Par conséquent, le troisième contrat court désormais pour une durée indéterminée. Finalement, la dernière initiative est la désignation d'un Evaluator Spécial de la coopération internationale par l'arrêté royal du 04/05/1999, en vue d'améliorer les activités de coopération belge au développement.

Dès lors, nous saisissons toute la portée symbolique de ce Service. Celui-ci se voit créé en réponse à une situation de crise dans le but avoué d'améliorer la coopération belge au développement. De plus, à l'époque, suite aux publications médiatiques, la confiance de l'opinion publique à l'attention de la coopération se voit émoisée. À cet effet, nous nous interrogeons sur le caractère légitimant du Service de l'évaluation spéciale. N'est-il pas un instrument de reconquête d'une légitimité perdue ?

Le statut d'Evaluator Spécial est maintenant créé, mais nous allons le voir, il va rencontrer certains rebondissements au cours de son existence. Tout d'abord, le premier Evaluator Spécial de la coopération internationale a été nommé par l'arrêté royal du 4/05/1999<sup>12</sup>. Dès lors, l'Evaluator Spécial a pour mandat de gérer la direction journalière du service d'évaluation, de veiller à mener des évaluations objectives et impartiales, d'examiner l'ensemble des activités de l'Etat fédéral reconnues comme Aide Publique au Développement par l'OCDE<sup>13</sup> et selon les méthodes admises internationalement en vue d'une coopération pertinente, efficace, efficiente, légale, régulière, ayant un impact tout en étant durable. L'Evaluator Spécial doit également faire en sorte que les résultats des évaluations soient utilisables de manière à améliorer les activités de coopération. Les évaluations se doivent d'être menées en collaboration avec les pays partenaires. Annuellement, l'Evaluator Spécial doit faire rapport de ses activités, de ses résultats et de ses recommandations au Ministre. En collaboration avec les services publics, les ANG et les institutions de droit public ou privé, l'Evaluator Spécial élabore un programme annuel des évaluations ; ce dernier se doit d'être avalisé par l'Inspecteur des Finances (IF). À l'époque, l'Evaluator Spécial travaille avec le service évaluation ainsi qu'avec des experts spécifiques engagés de manière ponctuelle. Néanmoins, la nomination de ce premier Evaluator Spécial en 1999 sera considérée comme nulle de droit, c'est-à-dire invalide, par la Cour des comptes et un collège de hauts fonctionnaires. Notons que l'annulation de la nomination ne prendra cours que trois ans plus tard.

Le 17/02/2003<sup>14</sup>, un nouvel arrêté royal porte sur la création d'un Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale. À l'époque, cet arrêté royal place le SES sous l'autorité administrative du Président du SPF AE et définit les tâches du Service. Le SES se doit de planifier et

---

<sup>12</sup> Voir annexe 5

<sup>13</sup> Selon le CAD, l'APD est constituée par les organismes publics ou agissants pour le compte de l'Etat. Chacune de leurs opérations doit favoriser le développement économique et viser l'amélioration du niveau de vie des pays en développement.

<sup>14</sup> Voir annexe 6

d'exécuter des évaluations de l'ensemble des activités de l'Etat belge en matière de coopération au développement. Il doit également promouvoir la qualité dans le travail d'évaluation interne. Il est responsable de la mise en œuvre de résultats exploitables en vue de prises de décisions. Enfin, le SES a la tâche de participer à des initiatives internationales d'évaluation afin d'évaluer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. La création du SES se verra suivie d'un autre arrêté royal portant à la désignation d'un second Evalueur Spécial pour un mandat de six ans<sup>15</sup> et ce le 4/04/2003<sup>16</sup>. L'Evalueur Spécial est nommé par le Conseil des Ministres et est un agent définitif de la fonction publique. Enfin, le dernier arrêté royal en date est celui du 25/02/2010<sup>17</sup>. Il symbolise la fusion de l'ancien service d'évaluation interne de la DGD et du Service de l'Evaluation Spéciale, pour les raisons susmentionnées. À ce jour, et compte tenu de la nouvelle loi portant sur la Coopération belge au développement, l'arrêté royal portant sur le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale datant de 2010 se verra ultérieurement modifié en vue d'une adaptation au nouveau cadre légal régissant la coopération au développement.

Dès à présent, nous voici en mesure de justifier la raison pour laquelle nous avons choisi d'intituler cette partie « naissances d'un Service d'Evaluation Spéciale de la coopération internationale » au pluriel. Nous venons de le voir, depuis sa création, le SES connaît une histoire houleuse. D'abord, il naît d'un constat critique à l'égard de la coopération au développement, ayant explosé au regard du grand public par le biais des médias. Ensuite, arrive le premier Evalueur Spécial qui, formellement, a vu sa nomination cassée pour des raisons de non-conformité en matière de fonction publique. Informellement, ce dernier a été mis de côté car son premier rapport, l'unique, était hautement critique à l'attention des résultats de la coopération belge au développement. Entre 2003 et 2009, le Service connaît une période davantage tranquille. En 2010, le nouvel arrêté royal marque la fusion des deux services d'évaluation, ce qui nécessitera des ajustements, tant sur le plan de la stratégie, de la vision ou encore du personnel. Enfin, nous constatons tout de même une stabilité depuis la nomination du second Evalueur Spécial, car il est actuellement encore en fonction. Cependant, en 2015, la coopération belge au développement connaîtra un troisième Evalueur Spécial, car l'actuel arrivera au terme de son dernier mandat.

Nous venons de dessiner les contours historiques et contextuels du Service. Ce dernier s'inscrit dans une longue tradition de coopération au développement. Il semble être le résultat d'une prise de conscience nationale en matière de pratique évaluative, tout en s'inscrivant dans un double contexte : d'une part, il reçoit l'influence des priorités des Organisations Internationales ; et d'autre

---

15 Le mandat de ce dernier a été prolongé le 30/11/2012 par le Conseil des Ministres pour une durée de six ans.

16 Voir annexe 7

17 Voir annexe 8

part, il se voit être un instrument en vue de rationaliser la politique publique en matière de coopération. Enfin, il a connu ses propres réformes internes, ce qui lui vaut l'image d'un service à multiple naissances. Nous voici donc en possession d'informations suffisantes pour pouvoir entamer une partie s'attendant spécifiquement à décrire le SES.

## **Chapitre 2 - Le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale**

Après ce nécessaire détour historique, nous allons désormais fournir une description détaillée mais non exhaustive du Service de l'Evaluation Spéciale. L'objectif du présent chapitre est de fournir au lecteur les informations nécessaires afin de : comprendre l'utilité d'un service tel que le SES ; saisir la mouvance dans laquelle il s'inscrit ; percevoir la manière dont il effectue son travail ; identifier ses parties prenantes mais également le type de travaux produits par le SES.

### **1. Le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale**

Le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale dépend du SPF AE et se trouve sous l'autorité administrative et non hiérarchique du président. Il est habilité à évaluer toutes les activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le CAD/OCDE. Selon l'arrêté royal du 25/02/2010, le SES a pour principales missions de planifier, d'exécuter et d'assurer le suivi des évaluations. Ensuite, il a l'obligation de se justifier vis-à-vis du Parlement et de l'opinion publique à propos de la politique menée et de l'affectation des moyens dans la coopération au développement. Il est également en charge de rédiger des conclusions et de formuler des recommandations afin de les rendre exploitables, et ce de manière optimale, en vue d'améliorer et d'adapter la politique en matière de coopération au développement. Enfin, le service participe à des évaluations communes internationales et à des activités soutenant la capacité d'évaluation dans les pays partenaires.

Le service est considéré comme étant indépendant pour plusieurs raisons et ce sur différents plans. Il est d'abord institué par un arrêté royal, ce qui lui octroie un statut indépendant. Ensuite, c'est un service externe à la fois au SPF AE et à la DGD. De plus, il est dans l'obligation légale de rendre compte annuellement de ses conclusions et de ses recommandations au Parlement fédéral, ce qui assoit davantage sa neutralité.

#### ***1.1. Le cadre légal qui régit le SES***

Comme nous l'avons déjà énoncé, l'évaluation apparaît dans le chapitre 9 de la loi du 19 mars 2013 et est détaillée dans trois articles distincts. Ces derniers nous informent de plusieurs éléments. D'abord, ce sont les normes et les principes du CAD en matière d'évaluation qui servent de référence au système belge. Désormais, les acteurs de mise en œuvre de la coopération ont l'obligation de gérer l'évaluation et le suivi de leurs projets/programmes. Enfin, un système d'évaluation externe



est maintenu, à travers le SES, et se verra chargé d'harmoniser et de certifier la capacité des acteurs à gérer leur propre suivi et évaluation en interne. Le Service de l'Evaluation Spéciale, quant à lui, a été créé par arrêté royal. Il existe deux types d'arrêtés royaux autour de ce service. D'une part, ceux portant sur la nomination d'un Evaluator Spécial ; ils nous intéressent peu dans la mesure où ils relatent la nomination de ce dernier au sens strict. D'autre part, les arrêtés royaux portant sur la création du SES en tant que tel ; ils sont davantage instructifs car ils nous informent des missions du SES. C'est sur base de ces deux arrêtés royaux du 17/02/2003 et principalement celui du 25/02/2010, compte tenu de son actualité et de nos observations, que nous allons pouvoir définir le mandat du Service.

### ***1.2. Le mandat du SES***

Le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale est chargé de la planification, de l'exécution et du suivi d'évaluations des activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le CAD. Le Service mène des évaluations dans le but de pouvoir fournir des recommandations exploitables en vue d'améliorer les choix et les stratégies futures en matière de coopération au développement.

Le mandat du SES comprend des tâches d'évaluation, de reddition de compte<sup>18</sup> et de renforcement des capacités en évaluation dans les pays partenaires. D'un point de vue pratique, il est également en charge de collaborer avec d'autres services d'évaluation, notamment dans le cadre d'évaluations conjointes, pour lesquelles il peut être le *leader*, le coordinateur ou le conseiller. Il se doit d'être représenté dans les réseaux nationaux et internationaux liés à l'évaluation. Enfin, il est potentiellement<sup>19</sup> en charge de veiller à la qualité de toute autre fonction d'évaluation pouvant être mise en place au sein de la coopération au développement. De plus, le SES mène un certain nombre d'autres activités dont nous avons dressé un inventaire non-exhaustif à travers nos observations.

De manière hebdomadaire, le service se réunit en équipe pour discuter de divers points liés à la gestion budgétaire, à la planification des prochaines évaluations, ou encore à la restitution de discussions informelles. De manière croissante mais néanmoins ponctuelle, les membres du personnel du Service se rendent sur le terrain au sud. Et ce dans un double objectif : d'une part, cela leur permet d'acquérir de l'expérience en tant que gestionnaire d'évaluation, et d'autre part, cela permet un contrôle qualité du travail réalisé par le consultant indépendant. Ce type de démarche offre également

---

<sup>18</sup> Reddition de compte : « obligation de rendre compte du fait que le travail a été conduit selon les règles et les normes convenues, ou obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés » (CAD/OCDE. 2002. Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats. p.15).

<sup>19</sup> Potentiellement, car dans les faits ce n'est pas encore le cas. La nouvelle loi, implique un système de certification externe qui sera pris en charge par le SES. Mais compte tenu de notre période de terrain, nous ne sommes pas en mesure de préciser de quelle manière cette certification sera mise en œuvre.

la possibilité de pousser la réflexion et le partage de connaissances entre le consultant et le membre de l'équipe du Service. Compte tenu de la volonté fédérale de moderniser l'administration publique, les membres du personnel ont également l'opportunité d'assister à des formations, compte tenu de la pertinence de ces dernières. Elles peuvent être internes ou externes au SPF AE. Enfin, en vue de nourrir leur réflexion, les membres du Service assistent à des conférences internationales. Ce type d'activité se réalise épisodiquement compte tenu de la concordance entre les agendas des membres de l'équipe et l'organisation de ces événements.

La principale mission de l'Évaluateur Spécial, et indirectement du SES, est de rendre compte annuellement au Parlement fédéral. Cette séance annuelle de rapportage est importante dans la mesure où l'Évaluateur Spécial doit informer, et ce de manière objective, le Parlement, mais surtout plus largement l'opinion publique, quant à l'état de la coopération belge au développement durant l'année écoulée. Sur ce plan, le SES rencontre certaines difficultés sur lesquelles nous reviendrons en détails dans notre analyse, mais pour lesquelles nous jetons tout de même les jalons. Tout d'abord, en termes de *timing*, le SES se voit contraint de rendre des recommandations portant sur des évaluations qui ont été réalisées il y a parfois deux ans de cela. Cette contrainte de temps peut affaiblir l'intérêt porté au travail du SES. Ensuite, il rencontre un manque d'intérêt de la part des parlementaires car la coopération au développement ne se voit *a priori* pas considérée comme étant une matière prioritaire en politique, nous en verrons également les raisons. Enfin, le fond et la forme des rapports amoindriront l'intérêt porté aux travaux écrits.

Dès lors, nous voici en mesure de constater que le mandat du SES s'attache davantage à mener des évaluations ayant une orientation stratégique et portant sur les activités de l'APD belge, en vue de contribuer à l'amélioration de la coopération belge au développement. En tant que Service du SPF AE, il s'inscrit dans une mouvance modernisatrice, axée autour de l'amélioration des compétences de son personnel. Enfin, bien qu'il rencontre quelques difficultés, le SES a également un devoir annuel de rapportage devant le Parlement.

### ***1.3. La place du SES dans les différents organigrammes de la DGD et du SPF AE***

Dans une perspective davantage organisationnelle, nous nous sommes attachée à observer quelle était la situation du SES à travers les différents organigrammes tant du SPF AE que de l'administration. Bien qu'il dispose de certaines relations privilégiées avec la DGD, nous avons pu observer que le SES n'apparaît pas dans la représentation (voir annexe 4). En revanche, il est représenté dans l'organigramme du SPF AE, mais il est aisé de distinguer qu'il est bel et bien en dehors des autres services du ministère (voir annexe 9).

Dès lors, le SES est placé administrativement sous l'autorité du Président du Comité de Direction du SPF AE. La position externe du SES lui procure un certain nombre d'avantages mais également d'inconvénients. Un de ces avantages est l'indépendance que l'externalité du SES lui garantit. Celle-ci lui donne la possibilité de rester objectif quant aux avis qu'il doit rendre sur la coopération belge au développement. Au-delà de son externalité, le SES trouve l'assise de son indépendance dans l'arrêté royal qui l'institue. D'ailleurs, le SES mobilise plusieurs types d'indépendance : une indépendance institutionnelle, étant donné l'arrêté royal qui l'institue ; une indépendance instrumentale, dans la mesure où il se doit d'éviter les conflits d'intérêts ; et enfin une indépendance opérationnelle, qui s'avère être relative et ce pour deux raisons. D'abord le SES ne dispose pas d'un budget qu'il peut organiser comme il le souhaite, ce budget est géré par la DGD. La seconde raison se trouve dans la sélection du personnel qui compose le SES. En effet, ce personnel est recruté selon un processus de sélection mené par le SELOR<sup>20</sup>, par conséquent, l'Évaluateur Spécial ne peut pas engager qui il souhaite en vue de maximiser les compétences au sein de son service. Dès lors, le service est composé non pas d'évaluateurs mais de gestionnaires d'évaluation. Cette distinction est importante et nous y reviendrons ultérieurement.

L'inconvénient majeur de cette position extérieure est d'entraîner un manque de visibilité du SES. En effet, un nombre important d'acteurs ont mis en lumière cette problématique. Le SES en est conscient et veille à apporter des solutions afin de lutter contre cette faible visibilité, notamment en menant une réflexion en interne sur les moyens de communication disponibles, utiles et utilisables dans le cadre de la publication des rapports d'évaluation. Cependant, même si une certaine réflexion s'opère quant aux questions de communication autour des rapports d'évaluation, le SES se voit principalement confronté à l'obstacle de la culture évaluative au sein de la DGD. En effet, si les évaluations peinent à être utilisées et mobilisées tant d'un point de vue opérationnel que dans la prise de décisions stratégiques, ce serait principalement en raison d'une faible culture évaluative. À cet effet, nous postulons que la culture évaluative est un facteur pouvant contribuer à renforcer ou à déforcer la légitimité du SES.

Pour finir, la place du SES au sein du SPF AE dans son ensemble, et plus précisément dans le ministère de la coopération au développement, s'avère être un avantage considérable pour le Service. Cela lui permet de renforcer sa position indépendante à l'égard de ses parties prenantes et lui offre la garantie de mener un travail critique sur la coopération belge au développement. Toutefois, l'indépendance ne se mesure pas uniquement par l'externalité d'un service sur un plan organisationnel ou encore par son assise légale. L'indépendance se construit également au regard des perceptions des

---

<sup>20</sup> Le SELOR est un organisme qui travaille pour plus de 150 services publics différents. Il recrute principalement des collaborateurs pour l'administration fédérale mais également pour les communautés et les régions. Enfin, il organise également les tests pour le secteur du gardiennage et de la sécurité ainsi que les tests linguistiques. Voir : <http://www.selor.be/fr> consulté le 7/07/2013.

parties prenantes. Nous reviendrons sur ces considérations dans nos analyses. En revanche, comme nous l'avons vu, cette position s'avère être également source de difficultés, car être externe implique d'être moins visible et la visibilité détermine l'utilité des produit du SES, donc de ses rapports d'évaluation.

## 2. Les parties prenantes internes et externes du SES

Nous considérons cette partie comme étant fondamentale pour la suite de notre analyse. En effet, il nous paraît opportun de consacrer un chapitre aux parties prenantes du SES et ce pour diverses raisons. D'abord, au-delà de construire la légitimité sur base de la légalité, de la tradition ou encore du charisme, à l'image de la pensée wébérienne, notre revue de la littérature nous a confrontée à l'idée que la légitimité se construit notamment au regard des parties prenantes. En outre, nos observations de terrain ont eu une influence non négligeable sur l'intérêt que nous portons aujourd'hui à définir les parties prenantes du SES, dans la mesure où nous sommes attachée à rencontrer un échantillon « *non strictement représentatif mais caractéristique* » (Quivy et Van Campenhout, (2006), p.150) de ces dernières.

Tout d'abord, il est nécessaire de définir quelque peu ce que nous entendons par parties prenantes. La réflexion autour de celles-ci émerge des théories entrepreneuriales. Désormais, l'entreprise ne doit plus uniquement s'intéresser à ses actionnaires mais également à l'ensemble des acteurs qui gravitent autour d'elle. Cette théorie s'inscrit dans le champ des conceptions néo-institutionnelles, ce qui signifie qu'elles cherchent à comprendre les organisations au-delà de l'intérêt qu'elles portent à maximiser leurs profits<sup>21</sup>. En termes de définition, nous partageons celle proposée par Clarkson (1995b) « *désignant les parties prenantes comme les groupes ou personnes qui ont ou revendiquent une part de propriété, de droit ou d'intérêts par rapport à l'organisation* » (cité dans Buisson, 2005, p.150). Par ailleurs, nous partageons l'idée de Buisson (2005) à propos de l'environnement ; le SES est fragmenté puisqu'il est composé d'un ensemble de parties prenantes aux attentes, aux valeurs et aux intérêts distincts. À cet effet, la littérature offre différentes typologies pour catégoriser les parties prenantes. Elles peuvent être internes ou externes, primaires ou secondaires, stratégiques ou morales, volontaires ou non volontaires, et enfin, du côté de l'offre ou de la demande. Nous aurions pu utiliser la totalité de ces typologies pour définir l'ensemble des catégories de parties prenantes du SES, mais au risque d'obscurcir une partie des éléments qui composent le paysage de la coopération au développement, nous en sommes consciente, nous avons opté pour la catégorie des parties prenantes internes et externes, compte tenu de nos observations de terrain.

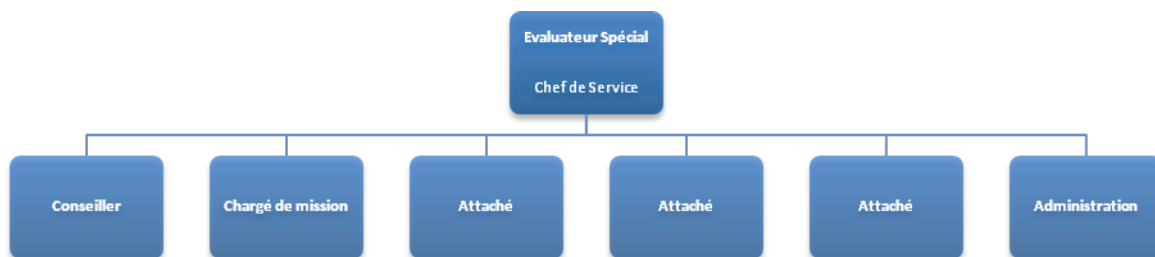
---

<sup>21</sup> Voir : [http://www.ces.ulg.ac.be/fr\\_FR/services/cles/dictionnaire/o---p---q---r/parties-prenantes-stakeholders](http://www.ces.ulg.ac.be/fr_FR/services/cles/dictionnaire/o---p---q---r/parties-prenantes-stakeholders) Consulté le 11/07/2013.

## 2.1. Les parties prenantes internes ou le personnel du SES

Nous définissons par parties prenantes internes les membres du personnel qui composent le SES. Car même si les parties prenantes externes offrent une certaine légitimité au SES, comme nous allons l'aborder ci-après, les membres internes représentent également une source de légitimité. Le fait qu'ils considèrent le Service comme légitime ou non aura une double portée : d'une part, sur leur motivation face au travail et d'autre part, sur l'image renvoyée à l'extérieur, notamment à destination des parties prenantes externes. Dès lors, les membres du personnel du SES sont un facteur déterminant dans la constitution de la légitimité du SES.

Le Service de l'Évaluation Spéciale est dirigé par un manager : l'Évaluateur Spécial. Il est actuellement dans son deuxième et dernier mandat<sup>22</sup>, il dispose du statut d'agent définitif de la fonction publique administrative fédérale. Enfin, il a une expérience d'environ une quinzaine d'années dans la coopération. L'équipe du SES est composée de quatre gestionnaires d'évaluation qui disposent à la fois d'une expérience et d'un statut différents. L'un d'entre eux est conseiller, un second est chargé de mission et les trois derniers sont attachés. Leur expérience dans le champ de la coopération varie entre cinq et trente ans. Un dernier membre de l'équipe est chargé de l'administration du Service. Enfin, l'ensemble de l'équipe est statutaire à l'exception d'une personne qui est contractuelle. En ce qui concerne les rapports hiérarchiques qui régissent le SES, d'un point de vue formel, ils sont ceux représentés dans l'organigramme ci-après. Mais nos observations nous permettent d'avancer qu'au quotidien ces rapports hiérarchiques sont faiblement marqués.



<sup>22</sup> Le cadre légal stipule que l'Évaluateur Spécial ne peut pas effectuer plus de deux mandats, d'une durée de 6 ans chacun.

La particularité du SES est qu'aucun des membres du personnel ne se révèle être évaluateur. Un service d'évaluation qui ne comporte pas d'évaluateurs en son sein semblerait faire naître un paradoxe. Mais l'équipe du SES est en charge de conduire et gérer les évaluations et non de les effectuer. Pour ce faire, le SES fait appel à des consultants externes afin de réaliser les évaluations. Cette pratique contribue à garantir l'indépendance du SES, même si nous verrons par la suite qu'au regard de certains acteurs, ce n'est pas une garantie ultime. Néanmoins, même si aucun des membres du personnel n'est un évaluateur, à ce jour, ils disposent d'une expérience plus ou moins longue dans la coopération au développement et dans la conduite d'évaluation. De plus, l'ensemble du personnel a eu l'occasion de suivre une formation hautement qualifiante et reconnue internationalement : le « Programme International de formation pour l'évaluation du développement<sup>23</sup> » (IPDET). D'ailleurs, la plupart des acteurs que nous avons rencontrés ont affirmé que, d'un point de vue méthodologique et théorique, le Service offrait un travail de grande qualité. « *On a trouvé la qualité super, c'était très rigoureux au niveau de la méthode de travail* » (Extrait d'entretien n°7).

Dès lors, une nouvelle question apparaît. *Comment se fait-il qu'en ayant une assise légale et une position extérieure dans l'organigramme, lui garantissant son indépendance mais également une maîtrise théorique, conceptuelle et méthodologique, le SES ne dispose pas d'une légitimité absolue ?* C'est ici qu'intervient notre réflexion autour des parties prenantes. En effet, nous considérons qu'elles sont déterminantes dans la construction de la légitimité du Service.

À cet effet, la vision que peut avoir le personnel du SES de son propre service peut nous apporter certains éléments de réponse. Ce faisant, nos observations nous ont permis de répondre dans une certaine mesure à ces questions. De plus, nous avons passé des entretiens de type semi-directif avec quatre membres du personnel pour vérifier nos questionnements. Nous présenterons nos résultats dans la seconde partie du présent travail.

## ***2.2. Les parties prenantes externes : la DGD, la CTB, la cellule stratégique et le Parlement fédéral.***

Après avoir présenté les parties prenantes internes, nous allons tenter de définir ce que nous considérons comme étant les parties prenantes externes<sup>24</sup> du Service de l'Évaluation Spéciale. Au cours de notre terrain, nous avons constaté que le SES était principalement en contact avec quatre acteurs. Le premier acteur est la DGD, tant avec le directeur général qu'avec les gestionnaires. Le

---

<sup>23</sup> Pour plus d'informations consultez le site : <http://www.ipdet.org/>

<sup>24</sup> À cet effet, nous rappelons que nous avons fait le choix d'exclure les ANG de ces parties prenantes externes. D'une part, parce qu'elles représentent pour le SES un objet d'évaluation et non un partenaire et d'autre part, parce que dans le présent travail nous nous focalisons sur la coopération gouvernementale. Néanmoins, nous sommes consciente du fait que les perspectives vont probablement changer au cours des prochaines années dans la mesure où la nouvelle loi implique que les acteurs de mises en œuvres deviennent responsables de leur suivi et de leur évaluation internes et le SES va devenir un agent de certification de la capacité d'évaluation de ces acteurs de mise en œuvre de la coopération belge au développement. À terme les ANG deviendront probablement une des parties prenantes externes du SES.

second est la CTB, principalement dans le cadre des évaluations annuelles et obligatoires de sa performance. Le SES est également en contact avec la cellule stratégique du ministère de la coopération au développement et indirectement avec le Ministre de la coopération, bien que ces contacts soient exceptionnels. Enfin, le Service compte dans ses parties prenantes externes le Parlement fédéral puisque, comme nous l'avons déjà précisé, le SES a l'obligation légale de rendre compte annuellement au Parlement de ses conclusions et de ses recommandations.

Bien que le Service soit extérieur à la DGD, il entretient des relations avec l'administration et ce pour différentes raisons. D'abord, même si le service se voit être en dehors de l'organisation de l'administration de la coopération, il en demeure tout de même proche d'un point de vue strictement géographique. Un autre élément justifiant les rapports privilégiés qu'entretiennent le SES et la DGD est qu'une partie des membres du personnel du SES provient de l'administration. Pour rappel, en 2010, le service d'évaluation interne de la DGD et le Service ont fusionné.

Malgré ces rapports, le SES s'interroge quant à l'utilité de ses produits au sein de l'administration. En effet, durant nos observations, nous avons été les témoins de questionnements portant sur l'utilisation des rapports par les gestionnaires et la finalité de ces utilisations. Ces réflexions reflètent selon nous un questionnement plus profond. D'ailleurs, nous disposons d'éléments de réponses, car au cours de notre stage-terrain, nous avons mené un travail de recherche sur l'utilisation des rapports d'évaluation du SES, précisément dans le cadre des évaluations de la qualité des prestations de la CTB. Ce travail est intimement lié à la présente recherche, nous en présenterons les constats par la suite.

Le Service entretient également des rapports avec la CTB. Principalement, parce qu'elle est l'unique agence de mise en œuvre de la coopération au développement pour le compte de l'Etat belge<sup>25</sup>. À cet effet, elle est légalement liée à ce dernier par un contrat de gestion. Le troisième contrat de gestion se révèle être important pour le SES et détermine en partie les relations qu'il entretient avec la CTB, puisque ce dernier implique l'évaluation annuelle et obligatoire de la qualité des prestations de la CTB par l'Etat, sur base d'un échantillon de minimum dix projets. Dès lors, le Service de l'évaluation est en charge de mener ces évaluations<sup>26</sup>. Ce faisant, évoquer les relations entre la CTB et le SES nous paraît pertinent dans la mesure où elles s'inscrivent à différents degrés.

Tout d'abord, leurs rapports ont une portée symbolique non négligeable. Nous estimons que ces rapports reflètent l'expression d'un conflit organisationnel entre la CTB et la DGD. La naissance de ce conflit remonte à la réforme de la coopération belge au développement, en d'autres termes, au

---

<sup>25</sup> D'ailleurs, elle prévoit à terme d'abandonner l'appellation de Coopération technique belge pour adopter celle d'Agence belge de développement (ABD), estimant que ses responsabilités dépassent celles d'un simple organisme d'exécution de la coopération technique pour devenir celles d'un organisme de développement (CAD. 2010, Examen par les pairs).

<sup>26</sup> Historiquement, c'est d'abord le service d'évaluation interne à la DGD qui était en charge de mener cette évaluation et ce jusque 2007. Par la suite, c'est le SES qui s'est chargé de la conduire.

moment de la séparation de la politique et de la mise en œuvre de cette même coopération dans les années 1990. Selon les acteurs que nous avons rencontrés, cette situation a créé de grandes frustrations au sein de l'ancienne AGCD, car elle s'est vue perdre le contact avec le terrain mais aussi avec son expertise technique au profit de la CTB. D'ailleurs, il nous paraît intéressant d'éclairer ces rapports CTB-DGD au moyen de la sociologie des organisations. Friedberg (1971) nous dit que dans toutes les organisations existent des relations de pouvoirs, « *ainsi le pouvoir est un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre* » (p.35). De plus, le pouvoir serait fonction de la « *zone d'incertitude* » (p.36) de la DGD et de la CTB. Nous devons entendre par zone d'incertitude « *la marge de liberté dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir* » (p.36). Au plus la zone d'incertitude est pertinente, au plus elle affecte l'autre partie dans la relation. Selon Friedberg, il existe « *quatre grands types d'incertitude* » (*Ibid.* p. 38), et l'une d'entre elles a particulièrement retenu notre attention. Cette dernière porte sur la distinction entre « *savoir et savoir-faire* » (*Ibid.*, p.38) qui sont nécessaires au bon fonctionnement d'une organisation. Toutes les organisations rencontrent des problèmes de natures diverses. Les individus ou les groupes d'individus sont capables de résoudre ces problèmes parce qu'ils maîtrisent le savoir-faire nécessaire et donc contrôlent une zone d'incertitude. En face, se trouvent les autres qui eux disposent du savoir mais dépendent de ceux qui ont le savoir-faire. Selon nous, ce type d'incertitude est illustratif de la situation entre la CTB et la DGD. En effet, la DGD possède un savoir puisqu'elle dispose en son sein d'un personnel de qualité et compétent, mais étant désormais composé de gestionnaires. La CTB, quant à elle, dispose d'un savoir-faire dans la mesure où, depuis plus d'une décennie, elle est en charge de la mise en œuvre de la coopération ; *à fortiori*, elle se doit de détenir des savoir-faire davantage techniques.

Après ce détour théorique, nos observations, quant à elles, nous ont permis de mesurer l'importance de ce conflit historico belgo-belge. À ce titre, l'évaluation représente un enjeu important et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle paraît être davantage un instrument de défense des opinions et des perspectives de chacun au détriment d'un exercice de dialogue et de rassemblement. D'un côté, la CTB use des rapports d'évaluation pour démontrer sa flexibilité et sa capacité d'adaptation, et donc sa culture d'entreprise. De l'autre côté, la DGD se sert de ces mêmes rapports pour mettre en perspective les aspects dans lesquels la CTB doit encore s'améliorer comme la faiblesse de ses documents écrits, le tout dans une logique gestionnaire et administrative. D'ailleurs, l'un des consultants que nous avons rencontrés dans le cadre de notre recherche nous a exprimé sa surprise quant aux relations qu'il pouvait y avoir entre l'administration et l'agence de mise en œuvre de la coopération belge : « *la séance de rapportage, c'était la séance d'empoignade où tout le monde défend sa position* » (Extrait d'entretien n°7).



Depuis sa création, la CTB a connu une grande évolution, tant en termes de structures, de processus, de moyens, mais également de responsabilités. Aujourd'hui, si nous nous basons sur le cycle politique, la répartition des tâches s'avère évoluer en faveur de la CTB. L'identification reste à la charge de la DGD bien que, pour mener cette dernière, il est nécessaire de travailler en collaboration avec la CTB. Les phases de formulation, de programmation, et de mise en œuvre sont entièrement à la charge de la CTB. Enfin, la phase évaluative nous intéresse particulièrement, et ce pour deux raisons. La première est que la CTB mène des évaluations finales de ces projets et programmes, ce qui signifie qu'au terme de chaque projet s'organise une évaluation afin « *d'utiliser des informations pertinentes dans le processus de mise en œuvre pouvant être utilisées pour ajuster, corriger ou réorienter le processus de mise en œuvre ou de décisions politiques* » (Wollmann, 2007, p.394). La seconde raison tient dans le fait que, sur base de la nouvelle loi, les acteurs de mise en œuvre, dont la CTB dans le cas de la coopération gouvernementale, se doivent de prendre en charge le suivi et l'évaluation de leurs projets ou de leurs programmes. Comme nous l'avons déjà abordé, le SES aura la responsabilité de certifier la capacité à gérer le suivi et l'évaluation de chacun de ces acteurs. Dès lors, nous voici en mesure de comprendre les enjeux qui se trouvent derrière la question de l'évaluation pour la DGD, pour la CTB et pour le SES. Certains acteurs nous ont révélé la nature inquiétante de cette responsabilité d'évaluation. En effet, la CTB met en œuvre la coopération au développement pour le compte de l'Etat belge. Dès lors, si la phase évaluative, qui se révèle être un moyen de contrôle de l'Etat vis-à-vis de la CTB, est prise en charge par la CTB elle-même, cela risquerait de créer une situation de conflit d'intérêts. En témoigne l'extrait d'entretien suivant : « *La CTB souhaite prendre les évaluations et pour moi c'est un conflit d'intérêts, parce qu'on ne peut pas évaluer sa propre performance. Ce n'est pas normal qu'une organisation quelle qu'elle soit ait le mot ultime sur sa performance, ça ne peut être que biaisé* » (Extrait d'entretien n°7). Cependant, à ce jour, l'ultime phase évaluative revient toujours à l'Etat. Mais il va s'en dire que de nombreuses questions résident autour de l'évaluation. Ce qui justifie davantage notre choix de recherche.

Une autre partie prenante du SES est la cellule stratégique<sup>27</sup>. Elle se compose de conseillers qui développent des propositions en concertation étroite avec les services d'exécution de la politique relevant des compétences du Ministre de la coopération. En principe, le SES doit entretenir des liens avec cette cellule, dans la mesure où il a un mandat lui permettant de mener des évaluations à portée stratégique et donc, *a fortiori*, dans le but d'aider ou d'appuyer la cellule dans ses choix politiques. Toutefois, dans les faits, la situation paraît différente. Au dire de certains acteurs interviewés dans le

---

<sup>27</sup> Depuis la réforme de l'administration belge, le Cabinet a pris le nom de cellule stratégique dans l'objectif de renforcer l'autonomie et les responsabilités des directions, dans le cas qui nous occupe, celle de la DGD. Toutefois, la cellule continue largement de remplir ses « anciennes » fonctions et porte d'ailleurs toujours l'appellation de « cabinet » au niveau interne.

cadre de notre terrain, les productions du SES semblent sous utilisées par la cellule stratégique. Nous reviendrons sur ces considérations dans notre analyse.

Enfin, la dernière partie prenante externe identifiée est le Parlement fédéral. Compte tenu du cadre légal, le SES a l'obligation de rendre compte annuellement au Parlement des conclusions et des recommandations issues des différents processus d'évaluation menés au cours de l'année venant de s'écouler. Le Parlement est une partie prenante prioritaire pour le SES, car c'est à lui que l'Évaluateur Spécial s'adresse officiellement chaque année. À ce titre, le Parlement, au-delà d'être un interlocuteur direct, doit être considéré comme un « *levier* » pour le SES. Le Parlement existe à la fois pour interpellier le Ministre de la coopération mais également pour représenter l'opinion publique. Le Parlement fédéral tient un rôle de contrôle vis-à-vis du gouvernement. Pour ce faire, la Chambre dispose de moyens tels que : l'examen des budgets, les interpellations, les questions, les demandes d'explication et les commissions d'enquête. D'ailleurs, la plupart de ces outils, comme les interpellations, les questions ou encore les commissions d'enquête, ont été mobilisés au cours de l'histoire de la coopération belge au développement, comme nous avons pu l'aborder dans le chapitre historique du présent travail.

### ***2.3. Le cas spécifique des consultants***

Nous souhaitons consacrer un court paragraphe à la place particulière des consultants dans notre recherche. Nous ne les considérons pas comme étant des parties prenantes en tant que telles et ce pour diverses raisons. D'abord, nous estimons qu'ils ne possèdent pas une influence majeure sur la manière dont le SES peut être perçu. En effet, nous avons constaté que le SES et le SPF se dégagent de la responsabilité quant aux opinions exprimées dans les rapports. Cependant, lorsque nous avons rencontré les acteurs, ces derniers n'évoquaient pas la responsabilité des consultants mais uniquement celle du SES à propos du contenu des rapports. Ensuite, le SES se doit d'effectuer un contrôle qualité des évaluations se trouvant à sa charge. Ce faisant, il devient dans une certaine mesure responsable de la qualité du travail des consultants et des travaux. Enfin, les relations entre le SES et les équipes de consultants se voient être restreintes et ce sur plusieurs plans. Premièrement, sur un plan strictement temporel car, même si les processus évaluatifs ont une durée de plusieurs semaines, les contacts entre le SES et les consultants s'effectuent au cours des quelques étapes clés de l'évaluation. Deuxièmement, malgré le fait que le marché de l'évaluation belge soit caractérisé de « *petit* » par les acteurs de l'évaluation, le SES veille à sélectionner de nouvelles équipes de consultants pour chaque évaluation, ou veille au moins à diversifier les *team leaders* des consortiums de consultants.

De plus, revenir sur la place spécifique des consultants nous paraît pertinent car ils ont composé une partie de notre échantillon. Effectivement, il nous est apparu congruent de rencontrer certains d'entre eux dans la mesure où nous cherchions à connaître la manière dont était conduit le

processus de l'intérieur, et de comprendre l'implication du SES dans ce processus évaluatif. Au début de notre recherche, nous pensions que les consultants étaient déterminants dans la constitution de l'indépendance du SES. D'ailleurs, nous avons constaté plusieurs éléments à ce propos. D'abord, le SES veille à garantir l'indépendance des consultants. Toutefois, selon les gestionnaires d'évaluation, les consultants ont leurs propres points de vue et « *rien n'est jamais neutre* ». Cependant, l'expérience des gestionnaires et le processus permettent de lutter contre ces effets. De plus, nous considérons également qu'ils n'intègrent pas les parties prenantes du SES, car la manière dont ils considèrent le SES ne se verra pas constitutive de légitimité. Enfin, nous catégorisons davantage les consultants d'électrons libres car, comme nous venons de l'explicitier, ils entretiennent des rapports ponctuels avec le SES et ils disposent d'une large indépendance quant au contenu et à la perception du champ évalué.

Nous venons de le voir, le Service dispose de rapports privilégiés, essentiellement avec des acteurs issus de la coopération gouvernementale. Si les rapports sont privilégiés, il n'empêche qu'un certain nombre d'entres eux se voient être tendus. À travers cette présentation, nous avons pu percevoir l'influence de ces parties prenantes, qu'elles soient internes ou externes, sur la portée et sur l'existence du SES. Dès lors, nous reviendrons sur ces considérations au cours de notre analyse.

### **3. L'évaluation selon le SES**

« *Le Service de l'Evaluation Spéciale est habilité à évaluer toutes les activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le CAD* » (Arrêté royal du 25/02/2010. Art. 2). Dès lors, nous allons consacrer un chapitre à la définition du cadre de référence auquel le SES fait appel en matière d'évaluation. Mais également expliciter le type de processus évaluatif mené par le Service. De plus, ce chapitre va nous permettre de faire un état des lieux des évaluations conduites par le SES depuis sa création et d'en dégager par la suite des constats. Nous aborderons succinctement la question des moyens humains et financiers du Service. Pour enfin y intégrer le point de vue des pairs.

#### **3.1. Son cadre de référence : les normes évaluatives du CAD<sup>28</sup>**

À l'image des trente et un autres donneurs bilatéraux et organismes multilatéraux de développement, la Belgique contribue à la réflexion menée au sein du Comité d'aide au développement (CAD), notamment dans le Réseau sur l'évaluation du développement. Ce Réseau a pour fonction de « *renforcer l'efficacité des programmes de développement international en promouvant des évaluations solides, bien documentées et indépendantes* » (Normes de qualité pour l'évaluation de développement, 2010, p.iii). Nos observations des pratiques du SES en matière d'évaluation nous permettent d'affirmer que ce cadre de référence est appliqué avec une grande

---

<sup>28</sup> Dans cette partie, nous utiliserons les termes « normes du CAD » pour évoquer les « Normes de qualités pour l'évaluation du développement (2010) ».

rigueur par le SES. Dès lors, dans le présent chapitre, nous avons choisi d'adopter une perspective quelque peu critique à l'égard de ces normes.

L'objectif de l'évaluation prônée par le Réseau est double puisque, d'une part, l'évaluation est utilisée en vue de contribuer à une meilleure efficacité de l'aide et d'autre part, elle est conçue de manière à promouvoir une harmonisation et un alignement sous le couvert d'une plus grande participation des partenaires dans les processus évaluatifs. Ces normes sont conçues comme un guide de « *bonnes pratiques* » (*Ibid.*, p.5) ayant pour objectifs d'améliorer la qualité des processus et des produits évaluatifs. Elles s'appuient également sur les principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement datant du début des années 1990, tels que : « *l'impartialité, l'indépendance, la crédibilité et la pertinence* » (*Ibid.* p.5). Cependant, même si ces normes sont partagées internationalement, elles ne demeurent pas pour autant obligatoires. D'ailleurs, la plupart des sociétés d'évaluation ont constitué leurs propres normes, à l'image de la Charte de la Société Française de l'Evaluation. À cet effet, le Service de l'Evaluation Spéciale ne dispose pas de normes spécifiques, c'est pourquoi il travaille avec le cadre de référence du CAD.

« *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* » (*Ibid.*, p.6). Cette définition de l'évaluation est partagée par le Service, dans la mesure où les termes principaux sont repris dans l'annexe de l'arrêté royal du 25/02/2010, portant création du SES.

Le document de référence portant sur les normes du CAD est organisé en quatre chapitres. Ils expliquent globalement quels sont les différents critères à respecter au cours de chaque étape en vue de réaliser une évaluation de qualité. Nous verrons dans le chapitre suivant dans quelle mesure le SES respecte ces différents critères et normes évaluatives. Mais d'abord, procédons à un court résumé du contenu. Premièrement, il est important de veiller à garantir la crédibilité, la transparence et l'indépendance des processus évaluatifs. L'appropriation est certes un facteur de réussite, mais l'apprentissage est essentiel. À cet effet, la vision pédagogique de l'évaluation est défendue par le SES mais suscite des réticences au niveau de l'administration. En effet, au cours de notre terrain, nous avons constaté que les parties prenantes ont des visions quelque peu différentes des objectifs d'une évaluation. La cellule stratégique et l'administration tendent à s'inscrire dans une conception orientée sur la reddition de compte, alors que la CTB conçoit l'évaluation davantage comme étant une source d'apprentissage et d'amélioration des pratiques en matière de coopération. Le SES se situe dans une position intermédiaire, dans la mesure où il a l'obligation légale de satisfaire la demande du Ministre en matière de reddition de compte, tout en soutenant une vision axée sur l'apprentissage. Pour preuve : « *la reddition de compte n'exclut toutefois pas l'apprentissage. Les fonctions « sommative » et*

« formative » de l'évaluation peuvent aller de pair. [...] des évaluations visant la reddition de comptes offrent également des opportunités d'enseignement et d'apprentissage » (extrait de la note de stratégie politique du SES, document interne). Enfin, il est important de veiller à un contrôle qualité. Nous verrons dans le prochain chapitre dans quelle mesure ce contrôle est mis en place par le SES. Deuxièmement, il est important pour le CAD de définir les objectifs d'un processus évaluatif, mais également le champ couvert par ce dernier. Il est fondamental d'impliquer rapidement les parties prenantes. Nous l'apprécierons notamment à travers le comité d'accompagnement que le SES met en place lors de chaque évaluation. Le CAD insiste sur le fait de considérer systématiquement la possibilité de réaliser une évaluation conjointe. Nous verrons plus loin où se situe le SES sur cette question. De plus, les objectifs de l'évaluation doivent être traduits en questions évaluatives de sorte à atteindre les objectifs fixés. Le SES s'attache à élaborer des questions évaluatives de qualité, afin que les évaluateurs aient davantage d'opportunités d'atteindre les objectifs de l'évaluation. Les évaluations doivent également s'appuyer sur les critères d'évaluation du CAD, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité<sup>29</sup>. Ces critères sont mobilisés dans l'arrêté royal du 25/02/2010 qui institue le SES. Ils sont également présents dans les termes de références de chacune des évaluations lancées par le Service. Enfin, ils apparaissent comme toile de fond dans les rapports d'évaluation.

À ce titre, il nous paraît intéressant d'effectuer une légère digression à propos de ces cinq critères, mais pas seulement. En effet, au cours de notre terrain, nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises de constater que ces mots du développement, tels que les cinq critères, les mots de l'évaluation et par extension les concepts qui y sont liés, s'avèrent être source de divergences entre les acteurs. Nous voudrions, à l'image des auteurs Cartier-Bresson et *al.*, (2009), évoquer l'idée que les mots produits par les institutions, à l'image des cinq critères, sont devenus partagés et usités par le plus grand nombre. Ce sont des « mots à visée universaliste, souvent intraduisibles » (*Ibid.*, p.726) et qui sont utilisés par des acteurs provenant d'environnements différents. Le développement ne serait qu'une « croyance occidentale » nous dit Rist (Rist, 1996, cité dans Cartier-Bresson et *al.*, 2009, p.727), une croyance qui mobilise des moyens non négligeables, génère un « milieu professionnel et des savoirs experts » (*Ibid.*, p.727).

À peu de choses près, nous voici face aux caractéristiques de l'évaluation : une croyance occidentale articulée autour de la double idée que, d'une part, les politiques publiques ont un devoir de redevabilité vis-à-vis de l'opinion publique et d'autre part, le développement doit identifier les situations où il progresse et celles où il régresse et en comprendre les causes. Les évaluations mobilisent des moyens financiers importants en raison de la durée des processus, mais aussi et surtout car il existe un marché de l'évaluation. À cet effet, le SES se trouve dans l'obligation contrainte de se

---

<sup>29</sup> Pour des raisons de clarté nous utiliserons l'expression « les cinq critères » pour évoquer : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité.

soumettre aux prix pratiqués sur le marché. Enfin, la plupart des acteurs rencontrés s'accordent à dire qu'avec le temps le SES a acquis de l'expérience et a amélioré la qualité de son travail, ce qui contribue à mettre en place une forme de professionnalisme. En croisant nos observations avec la réflexion des auteurs susmentionnés, nous pensons que le vocabulaire de l'évaluation, comme d'autres mots du développement, est empreint d'une plasticité, en d'autres termes enclin à perdre de son sens. À plusieurs reprises, nous avons été témoin d'interrogation, à la fois sur le sens des termes tels que « viabilité et durabilité », mais également sur la finalité même de l'évaluation par les différentes parties prenantes, ainsi qu'au sein même du Service. Pour clore cette parenthèse, nous pensons que l'évaluation se voit être normée à l'image du document de référence du CAD. Elle perd de sa substance et les acteurs qui l'utilisent, malgré l'universalité des termes, en viennent à s'interroger sur le sens propre des outils et des termes qu'ils utilisent. Ce constat ne fait-il pas naître un paradoxe ? Là où l'évaluation doit donner sens et permettre de comprendre, dans le même temps, une réflexion s'effectue sur la notion même des termes constitutifs de l'évaluation. Mais ces considérations, bien qu'intéressantes, dépassent le cadre du présent travail.

Ensuite, la méthodologie choisie est importante. Nous verrons par la suite que ce sont les équipes de consultants qui la proposent, elle fait d'ailleurs partie des critères de sélections des offres. Il est également important que les ressources tant humaines que financières soient adaptées à l'évaluation. D'ailleurs, le SES se charge d'étudier le profil des experts afin de maximiser les résultats de l'évaluation. Enfin, la méthodologie, les questions évaluatives, les ressources mises à disposition, le calendrier et les exigences quant aux résultats de l'évaluation doivent se trouver dans les « Termes de références » (TdR), le SES remplit ce critère. Troisièmement, le CAD met en perspective l'importance de procéder à un appel d'offre ouvert et transparent. Nous verrons plus loin dans quelle mesure le SES répond à cette exigence. Une fois l'offre sélectionnée, il faut veiller à l'indépendance des consultants, tout en assurant la participation des parties prenantes. Nous verrons ici aussi comment le SES veille à honorer ces critères. La temporalité de l'évaluation est fondamentale car, idéalement, elle doit arriver en temps utiles pour les commanditaires. Nous verrons que cette notion a fréquemment été mobilisée par les acteurs rencontrés comme facteur explicatif de la faible attention accordée aux évaluations. De plus, les rapports d'évaluation doivent être facilement appréhendables par les différents publics cibles pour garantir l'utilité de ces derniers. Enfin, la qualité des rapports dépend de plusieurs facteurs : ils doivent être clairs et comporter un résumé ; ils doivent faire part des limites de l'évaluation et veiller à répondre aux questions évaluatives ; pour finir, ils doivent prendre en compte les différents commentaires mobilisés par les parties prenantes.

Quatrièmement, en vue d'atteindre ses objectifs, le rapport d'évaluation doit répondre aux attentes des commanditaires. Il doit être clair, pertinent et fournir des informations pouvant être utilisées. Aussi, les

recommandations font systématiquement l'objet d'une réponse. Dans le cas qui nous intéresse, ces réponses sont appelées des *management responses*<sup>30</sup> et s'accomplissent au terme de chaque évaluation. De plus, la diffusion des informations est primordiale nous dit le CAD ; dès lors, les rapports se doivent d'être à un format accessible, et sont diffusés de manière interne et externe. Nous verrons que le SES veille à respecter ces critères, mais il semble rencontrer tout de même certaines difficultés.

Pour conclure, le constat est sans appel, le SES s'inscrit dans lignée du référentiel du CAD en matière de pratiques évaluatives. D'ailleurs, au cours de nos observations, nous avons pu remarquer la faible place accordée à des références ou à des pratiques que nous pourrions qualifier d'alternatives, telles que « la cartographie des incidences<sup>31</sup> », ou encore la méthodologie « *The Most Significant Change*<sup>32</sup> », ces théories ayant toutes deux une approche différente de celle prônée par le CAD. Toutefois, cette réflexion ne fait pas l'objet du présent travail. Une autre constatation est la connotation idéale typique<sup>33</sup>, au sens webérien du terme, de ces normes du CAD. En effet, nous allons voir dans le prochain chapitre comment le SES met en œuvre ces normes, parfois non sans difficultés.

### ***3.2. Les pratiques du SES en matière d'évaluation***

Après avoir abordé le cadre normatif auquel le SES se soumet, nous allons nous atteler à décrire, dans les prochaines lignes, le processus « type » mené par le Service de l'Évaluation Spéciale en matière d'évaluation. Notre objectif n'est pas tant de faire une description exhaustive de ce processus mais d'en décrire les principales étapes ; elles sont au nombre de huit.

La première étape consiste à la mise à l'agenda de l'évaluation, la plupart du temps le SES procède par une consultation interne. Pour ce faire, les membres du personnel se tiennent informés des activités et des volumes de la coopération belge dans les pays partenaires. Ils effectuent leurs choix sur base des critères suivants : la couverture significative de l'APD belge ; l'identification des pays partenaires ainsi que des pays bénéficiaires de l'APD ; les différents types d'aide, d'instrument et de modalité de l'APD utilisés par la Belgique ; les secteurs et les thèmes prioritaires tant pour la coopération belge que pour le SES. De plus, le Service peut recevoir des demandes ponctuelles de la part de la cellule stratégique ou du Ministre lui-même. Une fois l'évaluation programmée, un binôme est constitué. Ce binôme est composé de deux membres du personnel du SES ; un des deux membres est *leader* dans la gestion de l'évaluation, et l'autre membre le seconde dans son travail. Au début du

---

<sup>30</sup> Voir annexe 10.

<sup>31</sup> La cartographie des incidences (CDI), repose sur trois principes : (i) les changements de comportements priment sur les changements d'état. Ces changements sont le fruit « *des relations entre les individus et entre les individus et leur milieu* » (p.4). (ii) Les « *Partenaires limitrophes* » c'est-à-dire les acteurs, sont au cœur du changement. (iii) Contrairement à de nombreux programmes la CDI, s'inscrit dans le processus de développement « *en tant que catalyseur de changements* » (p.4). (Earl, S., Carden, F., Et Smutylo, T., 2002).

<sup>32</sup> *The Most Significant change* : Il s'agit d'une méthode d'évaluation et de suivi qui se base sur les histoires des individus, comme étant des preuves significatives de changement. (Davies, R. & Dart, J. 2005).

<sup>33</sup> « *Le type idéal, est une construction intellectuelle obtenue par accentuation délibérée de certains traits de l'objet considéré* » (Weber, [1922] 1988, p. 191 ; 1965, p. 181. Cité dans Jacques Coenen-Huther, 3/2003, p.532).

processus, le binôme effectue une revue de la littérature sur la thématique de l'évaluation et planifie l'évaluation sur base du cycle politique. Il a également pour fonction de veiller au contrôle de la qualité de l'évaluation et ce tout au long du processus.

La seconde étape s'intéresse à formuler les TdR<sup>34</sup> et à rédiger le cahier spécial des charges. Ce document est composé de différents éléments. D'abord, il précise le contexte général de l'évaluation, ainsi que la raison d'être et les objectifs de celle-ci. Il définit le champ couvert par l'évaluation, il énumère les questions et les points spécifiques de cette dernière. Enfin, une description du profil des consultants recherchés ainsi qu'un calendrier indicatif y sont intégrés. Les TdR, quant à eux, sont rédigés en concertation avec les acteurs clés liés à l'évaluation considérée, tels que les attachés de coopération<sup>35</sup> et les gestionnaires. Il arrive que le Service réalise une visite de terrain préparatoire dans un des pays partenaires. Une fois rédigé, le cahier spécial des charges est publié<sup>36</sup> conformément à la réglementation relative aux marchés publics<sup>37</sup>. La majeure partie du temps, le Service choisit la procédure d'appel d'offre général car il nécessite une sélection sur base du rapport qualité-prix. La publication s'effectue au Bulletin des adjudications et au Journal Officiel Européen si le budget de l'évaluation dépasse 160 000€. À travers cette publication, le SES garantit totalement la transparence et l'ouverture de l'offre, comme le suggère le CAD. Dès ce moment, les bureaux de consultance disposent des informations nécessaires afin de soumettre une offre. La troisième étape consiste en la sélection des offres précédemment soumises. La sélection est réalisée par un comité de sélection, composé habituellement de gestionnaires de la DGD et parfois de la CTB, et sur base d'une grille de critères qualité-prix, mobilisant des critères tels que le Curriculum Vitae des consultants et la méthodologie. Dès que l'offre est sélectionnée, l'Inspecteur des Finances intervient à nouveau pour donner son aval compte tenu du rapport qualité et prix<sup>38</sup>. La quatrième étape est le lancement de l'évaluation, au cours de laquelle une première réunion s'organise entre le Service et l'équipe ayant remporté l'offre. Cette réunion permet aux protagonistes d'échanger sur leurs visions de l'évaluation, d'établir un planning et de mettre à disposition de l'équipe de consultants les informations qui leur seront ultérieurement nécessaires. Parallèlement aux quatre premières étapes, le comité d'accompagnement est constitué. Ce comité est composé presque exclusivement d'acteurs clés liés à l'évaluation, par exemple : des gestionnaires de la DGD et/ou de la CTB, des experts thématiques ou sectoriels de l'administration ou de l'agence de mise en œuvre, des représentants d'ONG et parfois des

---

<sup>34</sup> Voir annexe 11.

<sup>35</sup> Les attachés de coopération sont les représentants siégeant au sein des ambassades belges implantées dans les pays partenaires. Ils sont considérés comme des acteurs clés car ils disposent d'une expérience et d'une connaissance du terrain importante, compte tenu de leur fonction.

<sup>36</sup> Avant la publication le cahier spécial des charges est soumis à l'Inspecteur des Finances, qui vérifie le caractère légal du document et le budget nécessaire pour réaliser l'évaluation en question.

<sup>37</sup> Actuellement, il existe six procédures de marché public : l'adjudication publique ; l'adjudication restreinte ; l'appel d'offre restreint ; l'appel d'offre général ; la procédure négociée avec publicité et la procédure négociée sans publicité.

<sup>38</sup> Lors de cet examen, le prix est considéré à hauteur de 40% et la qualité de l'offre représente quant à elle les 60% restant.



experts externes. En règle générale, le comité se réunit entre quatre et cinq fois au cours du processus évaluatif. L'aspiration principale du comité est de faire le point sur l'état d'avancement de l'évaluation et de donner un avis sur les rapports intermédiaires de l'équipe d'évaluation. La cinquième étape, quant à elle, s'attache à la mise en œuvre et au suivi de l'évaluation. Le rôle du SES durant cette étape est de faciliter les relations entre les consultants et le terrain par l'intermédiaire des attachés de coopération présents au sein des ambassades belges dans les différents pays partenaires. Les équipes de consultants doivent envoyer des rapports d'étapes au SES et ceux-ci sont appréciés, tant par le binôme en charge de l'évaluation que par le comité d'accompagnement. La sixième étape concerne la rédaction du rapport final et s'organise en deux temps. Dans un premier temps, un rapport final provisoire est présenté au Service et à l'ensemble du comité d'accompagnement. Suite à la lecture du rapport provisoire, le comité se réunit et fait part de ses commentaires à l'équipe de consultants en charge de l'évaluation. Dans un second temps, les consultants envoient la version finale du rapport comprenant les modifications suite aux commentaires lui ayant été précédemment soumis. Dès lors, le rapport accompagné d'une demande de *management response* est envoyé aux différents décideurs, pour exemple : la cellule stratégique et les directeurs DGD et CTB. Comme nous l'avons déjà précisé, la *management response* est une réponse de la direction aux différentes recommandations de l'évaluation. Elle peut être positive et/ou négative mais se doit d'être justifiée. Elle a pour objectif d'inclure la direction dans le processus mais, à ce jour, nous avons constaté que ces réponses étaient automatisées au détriment d'une réelle prise en considération par les différentes directions. Au même moment, la publication et la diffusion des rapports sont organisées. À ce sujet, l'ensemble des rapports que nous avons consultés dans le cadre de la présente recherche disposent des différents critères de qualité mobilisés par le CAD, à savoir : un résumé, un format clair, une étude documentaire, une présentation de la méthodologie et des limites, et une réponse aux questions évaluatives. La septième étape s'articule autour de la restitution de l'évaluation par l'équipe de consultants. Pour ce faire, une réunion de restitution est organisée entre le SES, les consultants et les parties prenantes. Enfin, la huitième étape porte, quant à elle, sur le suivi des évaluations. Idéalement, deux activités sont prévues. Premièrement, il est prévu que des notes de synthèses soient envoyées, par exemple, lors de réunions décisionnelles. Deuxièmement, des fiches de suivi sont élaborées, mais cette dernière étape est actuellement peu prise en compte dans le processus évaluatif mené par le SES. D'ailleurs, la faiblesse de cette étape est dommageable pour le SES, dans la perspective de contribuer au renforcement de la culture évaluative au sein de l'administration fédérale belge.

Nos observations nous ont démontré que ce processus évaluatif est suivi avec rigueur par le Service. Car même si durant notre terrain nous n'avons pas été en mesure de suivre l'intégralité d'un processus en raison de la durée de celui-ci, nous avons eu l'occasion d'être témoin des étapes clés à travers différentes évaluations. Dès lors, nous sommes apte à constater la rigueur dont le SES fait

preuve en ce qui concerne la conduite du processus évaluatif. De plus, les acteurs ont corroboré ce constat car, selon eux, le Service fait preuve d'une rigueur méthodologique et théorique.

Nous venons de développer l'aspect pratique du travail du SES. Désormais, il nous semble pertinent d'identifier quel est le type d'évaluation<sup>39</sup> mis en œuvre par le SES. Le Service conduit essentiellement des évaluations de type *ex-post*. Ces évaluations se réalisent une fois l'action de développement terminée. Elles permettent « *d'identifier les facteurs de succès ou d'échec, d'apprécier la durabilité des résultats et des impacts, et de tirer des conclusions qui pourront être généralisées à d'autres actions* » (*Ibid.*, p.23). Le Service conduit régulièrement des évaluations d'impact, elles permettent d'apprécier notamment l'attribution ou l'absence d'effets favorables ou défavorables, liés aux interventions de la coopération belge. Le Service postule que ces évaluations ont un champ d'action davantage restreint mais permettent d'obtenir des renseignements rigoureux sur des décisions stratégiques prises par la coopération belge. Un autre type d'évaluation considéré par le SES est la méta-évaluation. Ce type évaluatif possède une double utilité : elle peut être « *conçue comme une synthèse des constats tirés de plusieurs évaluations* » mais peut également être utilisée pour « *désigner l'évaluation d'une évaluation* » (*Ibid.*, p.27). Au cours de son existence, le SES a également contribué à des *peer reviews* d'autres services d'évaluation, notamment en France. Enfin, le Service a participé à des évaluations dites « conjointes ». Ce sont des évaluations au cours desquelles « *participent plusieurs bailleurs de fonds et/ou partenaires* » (*Ibid.*, p.26). Il est à noter que le degré d'implication des participants peut varier en fonction des exercices. Dans certains cas, le SES était *leader*, il pilotait l'évaluation. Dans d'autres cas, il a participé à des réunions de comité d'accompagnement ou parfois il s'est vu réaliser un appui financier uniquement. Mais avant toute chose, le Service veille à apprécier l'utilité de l'exercice en tenant compte des coûts de transactions, de la durée du processus, des enseignements qu'il sera susceptible de retirer ainsi que du type de méthodologie utilisée. En d'autres termes, le Service effectue un calcul « coût-bénéfice » avant de s'impliquer dans une évaluation conjointe.

Pour conclure, nous venons de voir quel était le cadre de référence du SES. À travers une description des étapes principales des processus évaluatifs mis en œuvre par le SES, ce qui nous amène à constater la prégnance des normes du CAD dans la pratique du SES en matière d'évaluation.

### **3.3. Les évaluations du SES**

Si nous considérons la « seconde naissance » du Service comme point de départ, compte tenu de l'arrêté royal du 17/02/2003, portant création à un Service de l'Évaluation Spéciale, nous pouvons considérer que ledit SES existe depuis maintenant une dizaine d'années. Depuis sa création,

---

<sup>39</sup> Pour définir les types d'évaluation mobilisées par le SES, nous nous basons sur le document : « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axées sur les résultats », OCDE, 2002.

un grand nombre d'évaluations et de progrès ont été accomplis. Dans les lignes suivantes, nous allons effectuer un état des lieux des évaluations pilotées par le SES et tenter d'en dégager des constats.

Par ce tableau (voir annexe 12), nous avons tenté d'apporter une vision synthétique et claire des principaux travaux menés par le SES depuis sa création en 2003. Notre analyse nous permet de dégager plusieurs constats. Tout d'abord, il existe trois types d'exécutants : le Service de l'Evaluation Spéciale, l'Évaluateur Spécial et les différents consortiums qui s'établissent dans le cadre des évaluations conjointes. En outre, la plupart de ces évaluations ne font pas l'objet d'une demande de la part des commanditaires ou des clients. Pour preuve, un grand nombre des évaluations susmentionnées sont à l'initiative du Service. Quelques unes d'entre elles seulement relèvent d'une demande de l'administration, comme par exemple le travail portant sur la coopération syndicale ou encore celui portant sur le rôle des couples d'ONG. En revanche, les évaluations de la qualité des prestations de la CTB sont commandées par l'Etat et sont obligatoires.

Nous avons également défini cinq types d'évaluations : premièrement, la coopération gouvernementale ; deuxièmement, la coopération non gouvernementale ; troisièmement, la coopération multilatérale ; quatrièmement, les évaluations « autres » que les trois catégories précédemment citées ; cinquièmement, les travaux menés par l'Évaluateur Spécial. Définir ces cinq catégories nous a permis d'effectuer un état des lieux des travaux menés par le SES depuis une décennie.

Pour le champ de la coopération gouvernementale, le SES a réalisé une dizaine d'évaluations. Ces dernières portent principalement sur la qualité des prestations de la CTB. Il convient de remarquer que ces évaluations prennent une place importante pour le Service, tant sur un plan temporel que financier. En effet, à elle seule, cette évaluation englobe environ un sixième du budget annuel du Service de l'évaluation. Par ailleurs, cette catégorie « gouvernementale » comprend également des évaluations portant sur : le rapportage des résultats de l'administration, l'ancienne loi de 1999 régissant la coopération belge au développement, ou encore l'aide bilatérale directe entre 1999 et 2005. Nous constatons que l'analyse de la coopération gouvernementale est relativement équilibrée quant aux choix des acteurs évalués. Néanmoins, proportionnellement parlant, peu d'évaluations portent sur le travail de la DGD au sens large. Cela s'explique probablement par le fait que jusqu'en 2009, le service évaluation interne de la DGD était toujours actif et son travail consistait notamment à évaluer les programmes soutenus par la DGD. Par ailleurs, depuis la fusion des deux services, une évaluation sur le rapportage des résultats de la DGD a été conduite. Cependant, nous ne pensons pas émettre un jugement de valeur en disant que la catégorie « coopération gouvernementale » ne touche pas tous les acteurs de la même manière. À ce titre, il serait intéressant de réaliser à nouveau une évaluation à portée plus large, comme celle effectuée sur l'aide bilatérale

directe. Notons que le binôme, qui aurait dû être en charge de l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB pour cette année 2013, souhaitait conduire une évaluation à plus large spectre, c'est-à-dire sur la coopération gouvernementale dans son ensemble ; mais faute de budget suffisant cette évaluation a été supprimée du planning du Service.

La coopération non gouvernementale, quant à elle, a été couverte par six évaluations dont les trois principales sont les suivantes : « Evaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités », le rôle et la fonction des coupes d'ONG et la coopération syndicale. Notre avis sur cette catégorie est que les évaluations des acteurs non gouvernementaux demeurent faibles. Cependant, nous ne disposons pas d'éléments explicatifs justifiant ce constat. Comme nous l'avons déjà abordé pour la coopération gouvernementale, l'ancien service d'évaluation interne de la DGD, au regard des évaluations qu'il a menées<sup>40</sup>, était en charge d'évaluer l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux subsidiés par la DGD. Au cours de notre terrain, s'est clôturée une méta-évaluation s'intéressant à la capacité évaluative des acteurs non gouvernementaux. Nous considérons cette évaluation comme étant un moyen implicite de faire un état des lieux, d'une part, de la capacité évaluative des ANG, et d'autre part, de la politique évaluative à destination des ANG au sein même de la DGD. Malgré cette méta-évaluation, nous constatons que les ANG, comme la coopération universitaire et la coopération communale, n'ont encore jamais fait l'objet d'un exercice évaluatif. Mais nous ne possédons pas d'éléments explicatifs à ce sujet.

En ce qui concerne la coopération multilatérale, elle s'avère être couverte par une proportion extrêmement faible d'évaluation menée par le SES, et ce pour plusieurs facteurs explicatifs. D'abord, face à l'ampleur de la tâche d'évaluer la totalité d'une agence multilatérale, l'ensemble des services d'évaluations bilatéraux ont convenu d'effectuer des *peer reviews* de ces organismes. Sur base de ces examens par les pairs, une confiance est accordée à ces structures, de sorte à pouvoir considérer leurs propres processus évaluatifs crédibles. De plus, depuis quelques années, la Belgique s'inscrit dans la pratique du *core funding*, consistant à fournir des fonds aux agences multilatérales, dont elles gèrent librement l'utilisation et la répartition. Dès lors, il devient compliqué de savoir dans quel secteur et dans quel pays l'argent a été déboursé. Néanmoins, le SES évalue indirectement des tranches de la coopération multilatérale, principalement par le canal des évaluations conjointes. À cet effet, nous avons constaté l'existence d'une dizaine d'évaluations conjointes. Le SES émet tout de même certaines limites à l'organisation ou à la participation de ces évaluations et ce en raison de plusieurs facteurs. D'abord, compte tenu du degré d'implication dans l'évaluation, les travaux conjoints s'avèrent être des exercices d'une ampleur considérable. Dans le cas où le Service est *leader*, cela suppose de coordonner des équipes à un niveau international. Il arrive parfois que le service en charge

---

<sup>40</sup> Voir annexe 13.

de l'évaluation perde sa capacité de gestion. En effet, au cours d'un entretien, un acteur nous a fait savoir que la principale difficulté dans le cadre d'une évaluation conjointe est de promouvoir une vision collective tout en gardant à l'esprit que chacune des parties défend sa place et sa visibilité vis-à-vis de la communauté internationale. Dès lors, la gestion d'une évaluation conjointe se révèle être un exercice périlleux. Un autre facteur explicatif est le cadre multilatéral en lui-même. Réaliser un examen évaluatif s'inscrivant dans un champ aussi vaste nécessite une connaissance fine du secteur. Du reste, au regard de son mandat, le Service s'intéresse essentiellement aux effets des politiques publiques belges en matière de coopération au développement, par conséquent, il se voit être moins compétent et ne dispose pas de moyens financiers et humains suffisants pour mener des évaluations multilatérales.

Notre quatrième catégorie est composée d'évaluations qui n'intègrent aucune des catégories précédemment énoncées. Ces travaux s'intéressent à d'autres acteurs de la coopération tels que : la société belge d'investissement pour les pays en développement<sup>41</sup> (BIO), le Fond Belge pour la Sécurité Alimentaire<sup>42</sup> (FBSA), la Commission Femmes et Développement<sup>43</sup>, ou le commerce extérieur. Nous avons choisi de leur consacrer une catégorie spécifique car ce sont des acteurs de poids pour la coopération belge. Ils lui permettent d'intervenir dans le secteur privé, de prendre en considération la thématique du genre à un niveau politique, mais également d'intégrer les questions de sécurité alimentaire. Néanmoins, même si ces acteurs tiennent une place importante dans la coopération belge, nous disposons de trop peu d'informations à leur encontre. Elles représentent toutefois une part importante des évaluations menées par le Service dans la mesure où, à ce jour, plus d'une dizaine s'y sont intéressées.

Enfin, la cinquième catégorie, quant à elle, porte sur les rapports annuels publiés par l'Évaluateur Spécial. À la lumière de ce tableau récapitulatif, nous constatons que le rapport annuel de l'ES a manqué de régularité. Ainsi, il aura fallu attendre trois ans entre le premier rapport annuel de l'ES et le second ; et deux années auront été nécessaires entre le second rapport et le troisième rapport. Les raisons pour lesquelles les rapports se sont fait attendre relèvent davantage de l'organisation personnelle de l'ES plutôt que d'un problème d'agenda du service.

---

<sup>41</sup> La Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO) a pour mission de favoriser la mise en place d'un secteur privé fort dans les pays en développement et émergents, pour leur permettre d'accéder à une croissance et à un développement durables, dans le cadre de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Voir : <http://www.bio-invest.be/fr/about-us/mission.html> consulté le 12/07/2013.

<sup>42</sup> Le Fond belge pour la sécurité alimentaire s'appelait jusqu'en 2009 le Fond belge de survie. Il a pour but d'intégrer toutes les dimensions de la sécurité alimentaire dans ses programmes, telles que : la disponibilité, l'accès, la stabilité et l'usage, et ce dans la mesure du possible.

Voir : [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/partenariats/programmes\\_humanitaires\\_et\\_securite\\_alimentaire/fonds\\_belge\\_securite\\_alimentaire/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/partenariats/programmes_humanitaires_et_securite_alimentaire/fonds_belge_securite_alimentaire/) consulté le 12/07/2013.

<sup>43</sup> La Commission Femmes et Développement est une commission d'avis en matière d'égalité entre les femmes et les hommes auprès du Ministre belge de la Coopération au Développement. Elle a été instaurée par l'arrêté royal du 14 décembre 1993 modifié par l'arrêté royal du 3 juin 2007. Voir : [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/CFD/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/CFD/) consulté le 12/07/2013.

Cette « photographie » des pratiques évaluatives du Service de l'évaluation est révélatrice à plus d'un titre. Elle nous donne une idée des thématiques abordées dans le cadre des travaux du SES. Elle nous fournit également une vision des différents canaux de la coopération évalués depuis une dizaine d'années. Globalement, nous avons pu constater que le Service a couvert l'ensemble des acteurs de la coopération belge, il a également accompli des évaluations conjointes et ce dans une proportion plutôt importante au vu du nombre total d'évaluations réalisées. Néanmoins, nous notons la faible part d'évaluations portant sur les acteurs non gouvernementaux. Les raisons justifiant cela nous sont inconnues. En définitive, une question fondamentale vient à se poser. Après dix ans d'existence et après avoir couvert un nombre important d'acteurs, de secteurs, et de canaux de la coopération belge, le Service doit-il mener un autre type d'évaluation ? Ce qui, au vu de nos observations, semble être le parti pris de l'Évaluateur Spécial. En posant la question, nous y avons déjà quelque peu répondu. L'Évaluateur Spécial souhaiterait des évaluations davantage ancrées dans le terrain, afin de lui permettre d'obtenir des exemples plus concrets. Mais nous estimons que la conséquence de ce type d'évaluations conduirait à un affaiblissement de la vision stratégique apportée et attendue par le SES. Il est à noter que le point de vue défendu par l'ES trouve sa justification dans une demande de la part des parlementaires. En effet, ces derniers s'avèrent être plutôt néophytes quant aux pratiques et aux discours évaluatifs. Le discours de l'ES manquerait parfois de notions concrètes. Nous ne sommes pas en mesure de confirmer ou d'infirmer ces interrogations car, au cours de notre terrain, nous n'avons pas eu l'occasion d'assister à la présentation annuelle de l'Évaluateur Spécial au Parlement.

#### **4. Les ressources du Service de l'Évaluation Spéciale**

À l'image des autres parties du présent travail, il nous paraissait intéressant de rédiger un chapitre autour des ressources humaines et financières dont dispose le Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale.

En matière de capacité financière, le Service ne possède pas d'une ligne budgétaire propre. Son budget provient de la DGD, ce qui altère quelque peu son indépendance. Néanmoins, une fois le budget reçu, le SES en dispose de manière autonome, nécessitant toutefois l'aval de l'Inspecteur de Finances. Concrètement parlant, le SES possède un budget d'approximativement un million deux cent mille euros par an, soit environ 0,1% du budget total de la coopération belge au développement. Sur cette question, les réactions au cours de nos entretiens ont été fréquemment semblables. La plupart des acteurs tendent à penser que le budget consacré aux évaluations est trop important compte tenu de leur utilité. Dès lors, l'efficacité<sup>44</sup> du SES se voit remise en question. À sa décharge, le Service dépend des prix pratiqués sur le marché en matière d'évaluation. Néanmoins, le SES estime disposer d'un budget

---

<sup>44</sup> « *Mesure selon laquelle les ressources sont converties en résultats de façon économe* » (CAD, 2002, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axées sur les résultats, p. 21)

suffisant pour mener à bien ses évaluations bien que celui-ci tend à diminuer au fil des années. Enfin, cette diminution risquerait de devenir à terme problématique, car le Service souhaite maintenir la conduite d'évaluations de qualité.

Pour les ressources humaines, le Service possède une équipe composée de sept personnes, en ce compris l'Évaluateur Spécial. Au cours de nos observations, il est fréquemment arrivé que la question des capacités humaines soit mobilisée. Pour preuve, l'ensemble du personnel s'accorde à dire qu'il manque de ressources humaines au regard du travail à accomplir. De plus, au cours de nos entretiens, il est souvent apparu que le SES pourrait mener lui-même ses évaluations. Pour ce faire, cela nécessiterait d'employer davantage de personnel, or, nous savons qu'agrandir les capacités humaines du SES n'est pas une volonté de la part du SPF AE. De plus, le SES ne possède pas le personnel qualifié pour mener des processus évaluatifs lui-même.

De manière générale, la question des moyens, qu'ils soient humains ou financiers, est selon nous révélatrice de l'intérêt porté au Service. En effet, vouloir prétendre intégrer l'évaluation dans les pratiques au moyen d'articles et de textes comme la loi ou les arrêtés royaux d'un côté, et de l'autre côté, constater la diminution budgétaire annuelle et l'impossibilité d'engager du personnel supplémentaire, nous paraît être quelque peu contradictoire. Nous voici pourvue d'un élément supplémentaire nous permettant de nourrir notre réflexion.

## **5. Ce qu'en disent les pairs**

La pratique évaluative implique de se soumettre régulièrement à un examen par les pairs, autrement appelé, une *peer review*. Cette pratique est soutenue et recommandée par le CAD, notamment dans le cadre du « *contrôle qualité* », où celui-ci s'exerce « *dans le cadre d'un examen par les pairs, par un groupe d'experts externes ou par un groupe de référence* » (OCDE, 2010, Normes de qualité pour l'évaluation du développement, p.7). De plus, selon l'article 10, du chapitre 5, de l'arrêté royal du 25/02/2010, portant création au SES, l'Évaluateur Spécial a l'obligation légale d'effectuer « *régulièrement et au moins dans la cinquième année de son mandat, [...] une évaluation indépendante des activités du service* ». Jusqu'à présent, le Service de l'Évaluation Spéciale a été soumis à deux types d'examen. D'une part, un examen réalisé par des pairs extérieurs en 2009 à la demande du Service lui-même et d'autre part, il a été intégré aux *peer reviews* du CAD<sup>45</sup>, portant sur la coopération belge dans sa globalité, à trois reprises en 2001, en 2005 et en 2010. Ces différents examens de pairs ont été une grande source d'apprentissage. Dans un premier temps, ils nous ont permis de contextualiser le SES au niveau belge et au niveau international. Ensuite, ces travaux nous

---

<sup>45</sup> Les 24 membres de l'OCDE doivent se soumettre à cet examen du CAD tous les quatre à cinq ans. L'objectif de cet examen est de rendre compte des efforts individuels accomplis en matière de coopération au développement. Voir : <http://www.oecd.org/fr/> consulté le 14/07/2013.

ont donné des clés de lectures et de compréhension pour cerner davantage les concepts mais également les enjeux propres à l'évaluation et particulièrement liés à notre objet de recherche.

Une analyse des études menées par le CAD permet d'appréhender l'évolution de l'évaluation dans le champ de la coopération belge au développement. Ces examens sont systématiques et ils recouvrent l'avantage de donner un point de vue évolutif au cours des différentes années. Lors du premier examen de la Belgique en 1997, le CAD soulignait « *l'insuffisance de l'évaluation et du suivi* » (p.18). Le SES n'existait pas à l'époque, mais un service d'évaluation dans l'AGCD était en fonction. Il était reconnu que le service d'évaluation de l'époque menait un travail conforme aux normes du CAD en matière d'évaluation. Néanmoins, un grand nombre de travaux ont été avortés et les procédures administratives semblaient entraver le lancement des évaluations. En ce qui concerne la rétroaction des évaluations, le rapport met en avant le manque d'intérêt porté à celles-ci dans la mesure où les recommandations semblent être peu voire pas prises en compte. Fin des années 1990, l'évaluation dans la coopération belge ne paraît pas être la panacée. C'est en 2001 que le SES est intégré dans les travaux du CAD, la *peer review* revient sur la réforme de la coopération belge et donc sur la création du Service de l'évaluation comme étant une unité indépendante. L'objectif de la mise en place d'un tel service est effectivement de contribuer à améliorer les résultats et la performance de la coopération. Avec la création du SES, le service interne de la DGCD est supprimé, ce qui est nettement discuté par le CAD, « *or un système moderne d'évaluation ne doit pas uniquement reposer sur un système externe et indépendant* » (p.15). Le CAD souligne le manque de cohérence sur le plan de l'évaluation. Dès lors, d'après lui, la diffusion, l'enseignement et l'appropriation des résultats ne pourront être atteints. Dans l'examen de 2005, le CAD dresse les conséquences de la suppression de la capacité évaluative interne de l'ancienne DGCD, parallèlement à la création du Service de l'Évaluation Spéciale. Le constat est sans appel, la Belgique est en retard et accuse une « *diminution de capacité, tant dans la pratique du suivi-évaluation que dans la capitalisation des leçons tirées et l'utilisation de ces dernières afin d'informer les stratégies d'appui au développement* » (p.66). Néanmoins, en 2004, le CAD évoque une nouvelle impulsion avec la création d'un service d'évaluation interne à la DGCD. Le SES sera, quant à lui, reconnu comme étant opérationnel en 2004, mais le Comité ne possèdera pas suffisamment de matière pour avoir un avis sur ses pratiques. Arrive la dernière *peer review* en 2010, la fonction d'évaluation au sein du SPF AE vient d'être modifiée depuis peu. L'ancien service d'évaluation interne et le SES viennent de fusionner. À l'époque, le CAD suggère que le nouveau SES maintienne des liens avec la DGCD, de sorte à garantir la pertinence des évaluations. Dans les faits, cela s'avère être différent, car nous avons fréquemment été les témoins d'un manque de contact entre le SES et l'administration. Finalement, la lecture des différentes *peer reviews* produites par le CAD nous renvoie à un point de vue plutôt critique sur l'évaluation dans le



champ de la coopération belge. Il semblerait qu'il reste encore de nombreux efforts à fournir principalement en termes d'appropriation et de culture de l'évaluation.

La *peer review* de la fonction d'évaluation au sein du SPF AE fournit des éléments de réflexion sur le SES en tant que tel, particulièrement autour des concepts d'indépendance, de crédibilité et d'utilité, constitutifs d'un travail de qualité. Comme nous en informent les auteurs de l'exercice Kliest et *al.* (2010), l'indépendance et/ou l'impartialité s'avèrent être indispensables pour garantir la légitimité, la crédibilité et l'utilité des évaluations. La crédibilité, quant à elle, suppose l'indépendance des évaluateurs et des services d'évaluation en charge de mener les travaux. Enfin, l'utilité est fonction de la pertinence des constatations et de l'utilisation des ces dernières lors de la prise de décisions en cas d'apprentissage et de redevabilité. Elle est aussi garantie lorsque les dirigeants portent de l'intérêt aux conclusions et aux recommandations issues des processus évaluatifs. Selon le comité de pairs, l'indépendance du SES s'avère être suffisante. L'indépendance « structurelle » (*Ibid.*, p.12) du SES est garantie par l'arrêté royal qui l'institue. Il veille également à engager des évaluateurs de sorte à éviter tout conflit d'intérêt. Par contre, le comité observe un manque de vision stratégique et à long terme pour la programmation des évaluations. La conception, la méthodologie, l'exécution et la communication des résultats ne semblent pas être remises en cause. Aussi, l'impartialité et l'indépendance des évaluateurs est de mise, aussi bien lors de l'exécution que lors de la rédaction des rapports. La crédibilité est appréhendée sur base du processus de gestion des travaux et de la qualité des rapports. Bien que le SES suit les normes évaluatives du CAD, les pairs identifient le manque d'un document stratégique définissant une politique en matière d'évaluation. Depuis lors, le SES s'est attelé à rédiger une note stratégique, mais elle n'est pas encore achevée à ce jour. Les compétences et le professionnalisme du Service sont considérés comme appropriés par le comité mais pourraient être renforcés. En effet, les procédures de recrutement sont la cause majeure de cette faiblesse. Le comité salue l'implication des parties prenantes au cours des évaluations. Nous appuyons ce constat, car lors de notre terrain nous avons eu l'occasion d'assister à diverses réunions pour lesquelles le Service a toujours mis un point d'honneur à convier l'ensemble des parties prenantes concernées par le processus en cours. En revanche, le comité pointe l'inexistence d'experts internationaux dans les groupes de référence. En ce qui concerne les rapports d'évaluation, le comité a constaté, avec le temps, une amélioration de la qualité de ceux-ci. Pour finir, l'utilité est le critère qui satisfait le moins le comité, car il ne serait que partiellement rempli. Principalement en raison du fait de la faible culture évaluative tant interne qu'externe résidant au sein SPF AE. Il n'existe aucune stratégie d'évaluation en son sein. En matière d'utilité, les évaluations produites sont sous-utilisées, comme nous l'a fait remarquer un acteur précédemment cité, au niveau de l'élaboration politique, du développement des stratégies et du processus décisionnel. Enfin, bien que le système de *management response* soit mis en

place, celui-ci ne s'inscrit que trop peu dans les procédures, notamment parce qu'il y a un manque de compréhension de la portée éducative de ce type d'instrument.

Finalement, la perspective des pairs à l'égard du Service de l'Évaluation Spéciale se révèle être globalement positive. Les deux types d'examen portent un regard distinct mais complémentaire sur la coopération belge. Si l'un s'attache à adopter une vue d'ensemble, l'autre préfère une vision plus spécifique. En revanche, nous constatons qu'ils s'accordent quant à la question du manque de culture évaluative au sein du Service Public Fédéral.

### **Apports synthétiques**

Au cours de cette partie historico-contextuelle, nous pensons avoir balayé l'ensemble du paysage relativement complexe du Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale. Ce dernier s'inscrit dans un environnement typiquement belgo-belge tout en se situant dans une problématique vaste et globalisée. La question de l'évaluation ne se limite pas au champ de la coopération, elle touche les entreprises, l'enseignement, la recherche, le monde politique, etc. La difficulté majeure de ce Service est qu'il s'inscrit dans un domaine de compétence hautement internationalisé, comme nous avons pu le voir dans la présentation de la genèse de l'évaluation, tout en étant caractérisé par sa propre histoire et son contexte de création teinté de crise. Le Service doit préserver son indépendance tout en maintenant des relations positives avec ses parties prenantes constitutives de sa légitimité. En plus de tenir compte de ses parties prenantes, il veille à mener un travail de qualité compte tenu des normes internationales en vigueur et des moyens financiers et humains dont il dispose. Dès lors, tout en tentant de maintenir une cohérence nous venons de dessiner la toile de fond sur laquelle nous allons maintenant accrocher nos perspectives théoriques pour ensuite, et enfin, y articuler nos hypothèses.

### Chapitre 3 - Justifications théoriques

Dans le cadre de cette recherche, le terrain aura été, à de nombreux égards, notre première source de réflexion, d'interrogation et de remise en question permanente. En effet, après avoir mené une première revue de la littérature, le terrain nous a rapidement révélé une réalité davantage complexe que celle préalablement imaginée. Au fur et à mesure de celui-ci, nos premières hypothèses de travail ont été largement dépassées. Notre terrain se voit être influencé par le particularisme belgo-belge tout en s'inscrivant dans le champ de la coopération, qui se veut davantage international. Notre objet, le Service, dispose d'un certain nombre de spécificités auxquelles il a fallu nous adapter afin de l'appréhender objectivement. Ensuite, l'immersion dans cet environnement a nécessité chez nous une adaptabilité non négligeable afin d'en cerner les nombreux enjeux. En effet, le Service de l'Evaluation Spéciale s'inscrit dans le cadre fédéral belge. À cette fin, il nous a fallu apprendre un système langagier se révélant jusqu'alors inconnu. Ensuite, son mode de fonctionnement, que nous qualifions en toute objectivité de système hiérarchisé et bureaucratisé, caractérisé selon Friedberg (1971) par : *« le règne de la règle impersonnelle ; la centralisation du pouvoir de décision ; la stratification des individus en groupes homogènes et cloisonnés entre eux ; et la constitution de pouvoirs parallèles autour des seules sources d'incertitude qui n'ont pas pu être éliminées »* (pp. 77-78). L'environnement est aussi celui du monde politique et des enjeux de pouvoirs, nous avons eu l'occasion de le constater à plusieurs reprises durant nos observations. En d'autres termes, notre terrain s'est révélé être hautement apprenant et a nécessité une adaptation non négligeable, tant d'un point de vue théorique que d'un point de vue empirique.

L'objectif du présent chapitre est multiple car nous souhaitons y présenter les bases théoriques qui nous permettront par la suite de nourrir notre analyse, mais également de faire part du cheminement intellectuel dont nous avons fait preuve tout au long de notre recherche. D'abord, nous estimons qu'il réside un parallèle fondamental entre notre construction intellectuelle et notre cadrage théorique dans la mesure où ils se sont influencés mutuellement. En procédant de la sorte, nous tenterons de garantir un optimum de cohérence dans nos propos. Ensuite, nous exposerons notre démarche méthodologique, car au-delà des références théoriques, un travail de recherche se doit de posséder une méthodologie afin d'asseoir sa crédibilité scientifique. Enfin, nous reviendrons sur les limites rencontrées au cours de cette recherche. Pour rédiger ce chapitre, il nous a fallu puiser dans des théories sociologiques certes, mais également managériales, organisationnelles ou encore relevant de la science politique. La construction théorique du présent mémoire se veut, à l'image de son objet, hétéroclite.

## 1. Au commencement...

Aux prémisses de notre recherche, notre question de départ portait sur l'utilité<sup>46</sup> d'un Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale. En effet, même si l'outil de l'évaluation fait partie intégrante à la fois du système politique et du champ de la coopération. À l'époque, l'existence d'un tel service ne nous paraissait pas être une évidence. La finalité de nos premières semaines d'observations était de définir notre objet d'étude à l'image du contenu de notre partie descriptive ci-dessus. Notre terrain d'observations étant également notre lieu de stage, il nous a été demandé d'effectuer une recherche portant sur l'utilité de leurs évaluations<sup>47</sup>. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette recherche, nous avons été confrontée aux produits évaluatifs du Service, aux perceptions de ses parties prenantes par le biais d'entretiens et aux discours des membres du personnel du Service. Rapidement, nous nous sommes interrogée sur les raisons pouvant conduire le SES à se questionner sur sa propre utilité. Car la nécessité et l'utilité du Service nous paraissaient incontestables. Dès lors, notre démarche a été d'utiliser cette recherche pour définir quelles étaient les raisons pouvant expliquer ce questionnement. Nous avons procédé à une première phase d'entretiens d'une quinzaine de personnes, ces dernières ont été sélectionnées en collaboration avec l'équipe du SES et de la CTB, sur base de leur implication respective dans les processus évaluatifs concernés. Ces entretiens nous ont menée à cinq grands constats.

Premièrement, le mandat du SES n'a jamais fait preuve d'une quelconque remise en cause de la part des personnes interrogées, cependant, ce dernier mériterait d'être revu et élargi. Deuxièmement, l'utilité se voit entravée par la conception même des évaluations, où l'Etat et indirectement la DGD attendent de la reddition de compte, contrairement à la CTB qui, de son côté, espère des recommandations pouvant contribuer à améliorer ses pratiques. Selon certains acteurs, le cadre légal, qui est à l'origine de cette évaluation annuelle et obligatoire, aurait été rédigé rapidement et *a fortiori* manquerait de précision. Par conséquent, l'ensemble des parties prenantes se voit disposer d'une large autonomie quant à la compréhension et à la vision de cette même évaluation. Troisièmement, l'utilité est altérée par le *timing* des évaluations. D'une part, pour la CTB, ce sont des évaluations *ex-post* qui, par définition, portent sur des projets terminés ou en voie de l'être. Par conséquent, la CTB considère les recommandations comme étant généralement obsolètes. D'autre part, compte tenu de la longueur de la procédure évaluative, les recommandations arrivent rarement au moment opportun, c'est-à-dire lors de la prise de décisions. Dès lors, ces évaluations de la qualité des prestations de la CTB manquent de pertinence pour l'agence de mise en œuvre et arrivent au mauvais moment pour les décideurs. Le quatrième constat s'intéresse à la faible remise en cause de la méthodologie mobilisée par le Service. Même si les personnes rencontrées au sein de la CTB se sont vues être largement

<sup>46</sup> Selon le CAD (2006), les évaluations sont utiles si les conclusions et les recommandations s'avèrent être pertinentes et utiles pour la prise de décision, l'apprentissage organisationnel et la redevabilité.

<sup>47</sup> Cette recherche portait sur le cadre précis des évaluations de la qualité des prestations de la CTB.

critiques envers la méthodologie utilisée dans ces évaluations, les autres acteurs ont reconnu la qualité et la pertinence de cette dernière. Comme nous dit un acteur rencontré : « *si on n'est pas d'accord sur la conclusion on t'attaquera toujours sur ta méthodologie* » (Extrait d'entretien n°6). Enfin, un dernier élément unanime est la faiblesse de la culture évaluative au sein du SPF AE. À l'exception de rares personnes, l'ensemble des acteurs s'accorde à dire que la culture évaluative est manquante au sein du SPF AE et particulièrement à la DGD. Ces différents constats nous ont offert des pistes de réflexion mais également des clés de compréhension de notre objet. Simultanément à la conduite de cette recherche, notre réflexion et notre construction théorique se poursuivaient. Dès lors, nous nous sommes posé la question de la légitimité du Service. En effet, nous nous interrogeons quant aux questionnements que le SES entreprend à l'attention de son utilité alors que ce dernier dispose à la fois d'un cadre légal, d'une méthodologie peu discutée et de rapports de relativement bonne qualité. En croisant notre théorie et nos questionnements relevant de nos observations empiriques, nous en sommes finalement arrivée à considérer assez intuitivement l'utilité comme étant fonction de la légitimité. En effet, la sous utilisation des produits du SES reflèterait davantage une mise en doute de sa légitimité compte tenu des résultats de notre recherche sur la qualité des prestations de la CTB, portant sur la pertinence et la qualité de ses rapports. De plus, nous avons observé un manque d'intérêt des parties prenantes à l'égard du travail du Service de l'évaluation et nous en avons conclu que cela pouvait résulter d'un hypothétique manque de légitimité accordé au SES. Notre question de départ s'est révélée être : *Pourquoi le Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale s'interroge-t-il sur son utilité et indirectement sur sa légitimité ?*

## **2. Justification des choix théoriques**

Avoir pour objet un Service d'évaluation externe au niveau fédéral belge, recevant des influences internationales et s'inscrivant dans une mouvance modernisatrice, nous a poussée à mobiliser diverses théories se situant à la croisée de la sociologie, du management, des sciences de gestion, de l'organisation, de l'évaluation et des sciences politiques. La présente partie consiste en la revue de la littérature des axes théoriques éclairant le présent travail. Notre théorie ne s'inscrit pas dans un unique courant de pensée. Nous avons pris le parti de construire celle-ci au moyen de différents postulats qui se révèlent être distincts et complémentaires à la fois. Nous aborderons, dans un premier temps, la notion de légitimité comme une construction multi-théorique autour de différents auteurs et de différents postulats. Dans un second temps, nous nous intéresserons à la culture évaluative et nous présenterons le concept d'institutionnalisation de l'évaluation, décliné autour de la pratique évaluative au sein des politiques publiques, et de critères permettant de réfléchir au degré d'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la coopération gouvernementale Belge. Ensuite, compte tenu de son influence majeure, nous reviendrons sur le *New Public Management*, davantage comme courant de pensée. Cette présentation théorique le restera *stricto sensu*, nous y apporterons peu

d'éléments réflexifs dans la mesure où la seconde partie du présent travail s'intéresse à l'analyse et aux constats dégagés au moyen du croisement des théories et de nos observations.

### ***2.1. Une construction multi-théorique de la légitimité***

Nous avons avant tout cherché à interroger la légitimité du SES en tant qu'organisation. Dès lors, mobiliser ce concept nous a confrontée à devoir extrapoler des théories, pour la plupart axées sur le management et l'organisation privée à un objet politique. Ainsi, notre construction théorique de la légitimité se voit articulée autour de trois postulats que nous avons choisi de présenter successivement, principalement pour des raisons de clarté. D'abord, nous allons revenir sur une typologie comprenant trois types de légitimité : réglementaire, cognitive et normative. Ensuite, nous ferons la présentation de trois manières de gérer la légitimité : la gagner, la maintenir et la rétablir. Enfin, notre troisième théorie s'intéressera à l'idée que les parties prenantes seraient constitutives de légitimité. Même si nous avons choisi de distinguer ces théories les unes des autres, il est à noter que les frontières entre ces dernières sont perméables.

Avant tout, définissons ce que nous entendons par légitimité. C'est un concept qui trouve ses origines dans le terme latin *lex-legis*, autrement dit légal, légitime mais aussi loyal. D'un point de vue étymologique, « *la légitimité est le caractère de ce qui est fondé en droit et/ou en justice* » (Laufer et Burlaud, 1980. Cité dans Buisson, 2008, p.31). Mais la légitimité fait également référence « *à la loi, au droit, au juste et à la fidélité* » (Boddewyn, 1995. *Ibid.*, p.31) et renvoie au fondement du pouvoir. Notre revue de la littérature nous a amenée à considérer différentes disciplines pour construire notre concept de légitimité. Historiquement, la notion de légitimité s'est d'abord vue être développée en philosophie, ensuite en droit, en sociologie politique et en psychologie pour arriver à une réflexion davantage organisationnelle. La première question qui a été soulevée par les recherches portant sur la légitimité était : « *qu'est-ce qui fait que le pouvoir est moralement juste ?* » (Zelditch 2001, cité dans Buisson 2008, p.36). En effet, cette notion de pouvoir est intrinsèquement liée à la légitimité. La philosophie nous éclaire sur ce lien, notamment avec Aristote qui, à l'époque, s'interrogeait sur ce qui constituait un Etat « juste » et proposa une théorie de la stabilité politique. Cette stabilité politique est encore, à ce jour, centrale dans les théories de la légitimité. Néanmoins, il faudra attendre Machiavel pour considérer que la stabilité politique dépend de sa légitimité. Le contrat social de Rousseau intégrera également la notion de légitimité ; l'ordre social stable doit reposer sur le consentement de la population mais également sur le consentement en retour, c'est-à-dire la légitimité du gouvernement. Les philosophes contemporains se sont également intéressés à la légitimité. D'après Rawls (1971), « *la légitimité institutionnelle concerne la validité et l'autorité d'un système public de règles qui définissent des structures et des positions, mais également les droits, les devoirs les pouvoirs et les immunités qui les accompagnent* » (cité dans Buisson, 2005, p.35). Dans son évolution historique, la

légitimité a également touché la sociologie politique. Weber, dans son analyse sur les origines du pouvoir, définira trois sources de légitimité : la charismatique qui repose sur la reconnaissance du caractère exceptionnel du *leader* ; la rationnelle-légale qui s'attache à voir l'autorité dans les règles et les lois ; et la traditionnelle qui se fonde sur le respect de l'histoire et de la tradition. Un auteur plus contemporain, Hybels (1995), met en perspective que la légitimité « renvoie à une représentation symbolique de l'évaluation collective d'une institution » (Cité dans *Ibid.*, p.35). Enfin, d'autres auteurs évoqueront le caractère de « jugement social », la nécessité d'une « validation externe », « qui n'existe finalement que dans l'œil de celui qui évalue » (Zimmerman et Zeitz, 2002. Cité dans *Ibid.*, p.36). Malgré le grand nombre de définitions existantes, nous partageons la vision de la légitimité proposée par Suchman (1995) comme « perception ou présomption généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont souhaitables, convenables ou appropriées au sein d'un système socialement construit de normes, valeurs, croyances et définitions » (p.574). Bien que ce point de vue nous intéresse moins, la psychologie a également étudié la légitimité mais dans une perspective davantage individuelle, où les individus doivent justifier leurs attitudes et leurs comportements et prouver leur légitimité. Enfin, la question de la légitimité se voit aujourd'hui être une problématique véritablement gestionnaire, à consonance davantage organisationnelle. Néanmoins, ce questionnement autour de la légitimité rencontre une portée publique car, comme nous met en garde Laufer (1996, p.13), « on pourra montrer que c'est parce que le système institutionnel de nos sociétés connaît une profonde mutation qui rend incertaines les normes sociales par lesquelles on évalue le bien-fondé des actions que les notions de confiance et de légitimité apparaissent désormais au premier plan » (cité dans Buisson, 2008, p.43). À cet effet, la coopération belge au développement a subi une sérieuse crise de légitimité fin des années 1990.

### 2.1.1. La typologie de Scott

La littérature met en perspective différentes typologies s'intéressant à la légitimité. À cette fin, nous mobilisons celle de Scott (1995) dans la mesure où elle met particulièrement en lumière les enjeux qui nous intéressent. Cette typologie s'articule autour de trois types de légitimité : la réglementaire, la cognitive et la normative. La dimension réglementaire s'intéresse par définition aux aspects réglementaires et légaux permettant d'assurer l'ordre et la stabilité. Elle met l'accent sur les « processus régulateurs explicites » (Buisson, 2005, p.154), notamment les règlements et les lois. Par conséquent, les organisations se voient obligées de respecter ces processus. La seconde, la légitimité cognitive, trouve sa genèse dans la psychologie sociale et cognitive. Ce type renvoie au fait que « l'organisation doit se conformer aux compréhensions culturelles tacites partagées dans son environnement » (*Ibid.*, p.155), ce qui revient à dire que l'organisation doit utiliser des termes faisant appel à un cadre de référence commun. Dans une plus large mesure, nous étendons cette conception à l'utilisation de méthodes et de normes internationales permettant de situer les acteurs et de définir

leurs pratiques, à l'image des normes évaluatives du CAD par exemple. Pour finir, la légitimité normative repose sur les valeurs et les normes. Ce qui nous intéresse particulièrement dans ce type de légitimité est qu'elle prend source, en partie, dans l'approbation, c'est-à-dire : « *ces opinions favorables données par une organisation au sujet d'une autre, qui constituent un vote de confiance dans l'organisation* » (Zimmerman et Zeitz, 2002, p. 419. Cité dans *Ibid.*, p.155), autrement dit par extension via les parties prenantes.

Considérer cette typologie nous permettra par la suite de confirmer ou d'infirmer l'une de nos hypothèses s'y rapportant. En effet, nous postulons que le SES dispose d'une légitimité réglementaire et cognitive, mais la légitimité normative semble quant à elle poser question.

### 2.1.2. *La gestion de la légitimité : gagner, maintenir et rétablir la légitimité*

Un des nombreux enjeux de la légitimité, nous met en garde Suchman (1995), porte sur la gestion de celle-ci. La manière dont elle est peut incontestablement influencer la façon dont les activités d'une organisation peuvent être perçues comme étant « *souhaitables, bonnes et appropriées dans un contexte culturel donné* » (p.574). Cette gestion de la légitimité repose sur la communication entre l'organisation et son public, dans le cas qui nous occupe, avec les parties prenantes externes du SES. La gestion de la légitimité consiste en trois actions distinctes : gagner, maintenir et rétablir. La première, gagner en légitimité, implique de devoir gérer la nouveauté et également de gérer de manière égale les nouveaux et les anciens secteurs qui doivent désormais cohabiter. Pour gagner en légitimité, il faut aussi être proactif. La construction de la légitimité distingue trois stratégies : d'abord, il y a le conformisme aux règles préexistantes et aux pratiques courantes dans l'environnement organisationnel ; ensuite, les groupes peuvent sélectionner dans différents environnements un public qui soutiendra leurs pratiques ; enfin, ces mêmes groupes peuvent modifier la structure de l'environnement afin de créer un nouveau public et de nouvelles croyances porteuses de légitimité. Selon Suchman (1995), l'organisation tente toujours de se conformer pour être « *souhaitable, bonne et appropriée* » (p.574) compte tenu du contexte. De plus, le conformisme variera en fonction du type de légitimité auquel l'organisation veut souscrire. Nous pouvons appliquer ce conformisme à la typologie de Scott. L'organisation se conformera aux règles si elle souhaite gagner en légitimité réglementaire. Elle fera en sorte de mobiliser un certain langage et de s'associer aux standards et aux normes en vigueur dans le cas de la légitimité cognitive. Enfin, l'organisation se conformera aux normes et aux valeurs promues par ses parties prenantes dans le cas de la légitimité normative. La seconde action, maintenir la légitimité, s'avère être plus facile que de la gagner ou de la rétablir, nous dit Suchman (1995). Néanmoins, la maintenance peut rencontrer trois types de problèmes : d'abord, le public se révèle souvent être hétérogène, ce qui entrave la maintenance de la légitimité ; ensuite, maintenir la légitimité nécessite une stabilité dans les pratiques mais implique une forme de rigidité ; pour finir,



l'institutionnalisation génère souvent sa propre opposition. Néanmoins, il existe deux types de stratégies pour maintenir la légitimité : d'une part, percevoir et anticiper les changements futurs et d'autre part, protéger ce qui a été accompli par le passé.

Enfin, la troisième action, à savoir réparer la légitimité. La plupart du temps, nous informe Suchman (1995), il n'existe pas de réelle différence entre gagner et réparer la légitimité. L'unique nuance réside dans le fait que pour gagner en légitimité, il est nécessaire de créer, contrairement à la réparation où il est essentiel de réagir à une situation de crise. La théorie nous propose une triple stratégie afin de réparer la légitimité : la première s'attelle à normaliser les comptes ; la seconde passe par la restructuration ; et la troisième consiste à ne pas paniquer. En ce qui concerne la restructuration, il en existe deux types: le premier consiste en la création de « *contrôle* » et de « *chien de garde* » (*Ibid.*, p.598) ; le second propose une « *dissociation* » (p.598), c'est-à-dire une prise de distance symbolique.

Nous venons de le voir, la gestion de la légitimité est fondamentalement liée à la typologie proposée précédemment. Au-delà de cette congruence, il est aisé, au regard des éléments descriptifs apparaissant dans la partie contextuelle, d'établir des liens entre la théorie et nos observations. Mais nous nous focaliserons sur cet objectif dans la partie analytique.

### 2.1.3. *La construction de la légitimité au regard des parties prenantes*

Tout d'abord, il est important de noter que cette théorie est elle aussi intimement liée à la typologie de Scott. En effet, nous considérons que la réflexion sur les parties prenantes mobilisée par Buisson (2005) vient se greffer à la dimension normative de la typologie susmentionnée qui, comme nous l'avons précisé plus-haut, prend sa source dans l'approbation de ses parties prenantes. Une fois encore, notre démarche avec cette théorie est d'étendre le concept à un objet différent, à savoir utiliser une théorie de gestion pour éclairer un service public. Comme nous l'avons précédemment abordé dans le chapitre portant sur les parties prenantes, les *stakeholders* s'avèrent être déterminantes dans l'analyse de la légitimité. Le terme anglophone de *stakeholder* est un dérivé de *stokeholder* ou actionnaire en français. De plus, il est à souligner que le concept de parties prenantes s'inscrit dans le champ des théories entrepreneuriales. Ces parties prenantes comprennent « *toutes organisations ou individus qui peut influencer ou être influencé par la réalisation des objectifs de la firme* » (Freeman, 1984, p.46. Cité dans *Ibid.*, 2005, p.150). Il est à noter que les parties prenantes sont diverses et possèdent des valeurs et des intérêts différents quant aux structures et aux comportements à adopter. Trois auteurs cités dans Buisson (2005) distinguent trois caractéristiques permettant à l'organisation en question, dans notre cas le SES, de les hiérarchiser entre elles afin de satisfaire les plus importantes. Le premier critère concerne le pouvoir d'influence de la partie prenante. Dans quelle mesure peut-elle s'imposer à l'organisation ? Le deuxième critère porte sur la légitimation de la relation entre la partie prenante et l'organisation. Enfin, le troisième critère est l'urgence à satisfaire l'attente de la partie

prenante au regard des moyens financiers, humains et temporels. Bien qu'il existe un grand nombre de catégories pour classer les différentes parties prenantes (primaire, secondaire, volontaire et involontaire, etc.), notre modèle théorique lui s'attache à distinguer les *stakeholders* internes et externes.

Les parties prenantes externes concernent l'ensemble des groupes, des entités, des organismes et mêmes des individus extérieurs au Service de l'évaluation. Nous les avons largement définis dans la partie qui leur est consacrée. Les parties prenantes internes sont également source de légitimité et sont, dans le cas qui nous occupe, les membres du personnel du SES, comme nous l'avons précédemment illustré également. Dès lors, l'environnement dans lequel l'organisation, ou plutôt le SES, doit puiser sa légitimité se révèle être fragmenté entre l'ensemble de ces parties prenantes, les visions, les valeurs et les intérêts divergents. En articulant notre pensée de la sorte, nous saisissons les nombreux enjeux de l'évaluation. Une fois encore, notre angle de vue est adaptable à la perspective de chaque acteur impliqué dans cette relation. Nous choisissons de nous interroger sur la légitimité accordée au SES, mais nous pourrions nous poser la même question à l'égard de chacune des parties prenantes du Service.

Le Service construit sa légitimité au regard de ses parties prenantes comme nous venons de l'avancer, mais il est également un outil de légitimation dans la mesure où son mandat est d'évaluer la politique publique en matière de développement. Ce qui revient à dire qu'il doit justifier et rendre un avis positif et/ou négatif sur la politique menée en matière de coopération. Il est donc justifié de nous intéresser à la question de la légitimation. Selon Maurer (1971, p.361), c'est un « *processus par lequel une organisation justifie à un système [...] son droit d'exister [...]* » (Cité dans Buisson, 2005, p.156). La légitimation peut être également maintenue par une organisation au moyen d'outils de gestion symbolique. Par exemple, en utilisant des actes et des discours symboliques, à l'image du discours sur l'évaluation, où les différentes directions des organes de coopération gouvernementale vantent les résultats et les impacts de la coopération belge, sur base des diverses évaluations. La légitimation devient un processus continu de redéfinition de la légitimité et 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.

Nous voyons ici à quel point l'impact des parties prenantes peut s'avérer être considérable car ce sont finalement leurs visions, leurs impressions, leurs interprétations du SES et de ses pratiques qui vont déterminer en partie la légitimité de ce dernier.

## ***2.2. La culture évaluative une variable indépendante***

Notre revue de la littérature ne se veut pas uniquement axée sur la définition du concept de légitimité. Nous postulons également que la construction de la légitimité du Service est fonction de la culture évaluative au sein du SPF AE. En effet, 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 des personnes susceptibles d'utiliser ses rapports d'évaluation. Ce constat nous amène à deux éléments réflexifs : soit la légitimité du SES peut être mise en doute ; soit la culture évaluative, au sens de la compréhension de l'intérêt de l'évaluation auprès des gestionnaires mais également des managers, fait défaut. À ce stade de notre recherche, il serait prétentieux de considérer l'une de ces possibilités comme étant l'unique réponse à notre problématique. Nous allons donc, au moyen de la littérature, tenter de définir la notion de culture évaluative. Nous reviendrons d'abord sur la place de l'évaluation dans la conduite politique. Ensuite, bien que la littérature portant sur l'évaluation soit florissante, nous aborderons quelque peu les particularités des évaluations dans les politiques publiques. Enfin, nous définirons la notion d'institutionnalisation de l'évaluation, dans la mesure où elle semble être déterminante pour la culture évaluative.

Selon, Knoepfel, Larrue et Varonne (2006), la pratique évaluative est à la fois « *un instrument d'information, de pilotage et de légitimation primaire (pour le processus législatif subséquent) et secondaire (pour la faire valider par les acteurs sociaux), des politiques publiques* » (pp.266-267). L'évaluation est une phase intégrante de la gestion des politiques publiques. Ce sujet est traité par une littérature davantage axée sur la science politique et la science administrative. L'évaluation fait partie du cycle politique, qui est constitué de cinq phases. La première est celle de l'émergence et de la perception d'un problème social ou collectif. Une fois ce problème collectif identifié, nous entrons dans la seconde phase qui est la mise à l'agenda politique. Le troisième temps est celui de la formulation de la politique. Concrètement, les décideurs politiques définissent le problème et élaborent par la suite des instruments et des procédures afin de répondre au problème initialement défini. Arrive ensuite la mise en œuvre de la politique élaborée. Enfin, la cinquième étape est celle de l'évaluation visant à définir les résultats et les effets atteints via la mise en œuvre de la politique en question. Avant d'aller plus loin, selon Wollman (2007), il est utile de distinguer la recherche en évaluation comme outil d'analyse des programmes de politique en vue d'obtenir des informations pertinentes en matière de performance, tant au niveau des processus que des résultats.

Généralement, il existe trois temps durant lesquels s'effectuent les évaluations. Préalablement à la mise en œuvre de la politique, nous parlons d'évaluation *ex ante*. Ce type d'évaluation permet aux décideurs de prendre la ou les meilleures décisions au regard des résultats d'évaluation. Durant la mise en œuvre de la politique, nous parlons ici d'évaluation concomitante. Ce

type d'évaluation a pour principale fonction d'ajuster la mise en œuvre de la politique en cours. Enfin, l'évaluation peut être menée après la conduite de la politique, nous parlons alors d'évaluation *ex post*. Il s'agit de la variante classique de l'évaluation, elle permet de voir si effectivement le programme a atteint ses objectifs. Il existe également une distinction entre l'évaluation interne qui est réalisée par l'acteur de mise en œuvre lui-même, comme le fait d'ailleurs la CTB ou les ANG pour leurs évaluations de projets, et l'évaluation externe à laquelle s'apparente la pratique du SES, où des consultants externes mènent les processus évaluatifs par exemple. Ce type d'évaluation externe s'avère être intéressant pour les politiques et les administrations, car il permet aux décideurs de faire un état des lieux de leurs pratiques et de permettre l'amélioration de ces dernières.

L'évaluation intéresse plusieurs courants des sciences sociales, par conséquent, elle est un objet polysémique. Une des limites de l'évaluation porte sur le décalage temporel entre la publication du rapport d'évaluation et la prise de décision politique, ce qui rejoint l'un des cinq constats nés de notre recherche dans le cadre du stage dans le Service. L'évaluation a également une portée symbolique car elle donne au citoyen l'apparence d'une administration rationnelle. Jacob (2010) nous met en garde du paradoxe de l'évaluation où il s'agit de mesurer objectivement tout en jugeant subjectivement un objet. Il est également à noter que l'évaluation s'inscrit dans un processus politique et donc d'enjeux. Nous reviendrons sur ce point dans notre partie analytique.

La notion de partenariat se révèle être importante, celle-ci s'illustre par la triade : évaluateurs, commanditaires et évalués. Dans le cas qui nous occupe, le commanditaire se révèle être officiellement l'Etat belge. Il est en charge de commander l'évaluation, mais dans les faits, le SES se charge de la programmer aux regards des différents intérêts du moment. Pour Jacob (2010), l'implication des décideurs dès les débuts de l'examen évaluatif est essentielle mais non suffisante à une utilisation des résultats. Ensuite, l'évaluateur peut comporter différentes facettes, s'il rédige le rapport final, il existe trois cas de figure. Premièrement, l'évaluation administrative ; elle peut être interne comme avec l'ancien service d'évaluation de la DGD, ou externe avec le SES. Deuxièmement, la recherche académique, mais elle fait naître une confusion entre recherche et évaluation. Troisièmement, les évaluations menées par des consultants privés ; c'est le type le plus répandu, d'ailleurs le SES se soumet à cette pratique en vue de maintenir un optimum d'indépendance. Ce type d'évaluation implique également la mise en place d'un marché de l'évaluation, qui se voit être actuellement en pleine expansion. Enfin, le citoyen est un évalué potentiel car il est un bénéficiaire final ou un groupe cible. Dans le cas de l'évaluation des politiques publiques de coopération au développement, l'effet sur l'électeur semble moins évident à percevoir, bien qu'il soit existant. Néanmoins, les évalués forment ce qu'on peut appeler « *une majorité silencieuse* » (*Ibid.*, p.207), dans la mesure où ces derniers sont peu pris en compte.

La théorie des pratiques évaluatives dans les politiques publiques nous paraît être appropriée au regard de notre objet, car c'est le mandat même du Service de l'Évaluation Spéciale d'évaluer les activités de l'aide publique belge en matière de coopération au développement.

Définir la pratique évaluative au sein des politiques publiques paraît être assez aisé. En revanche, observer dans quelle mesure elle est prise en compte par les gestionnaires et les *managers* le semble d'autant moins. En ce qui concerne l'institutionnalisation de l'évaluation, nous partageons la définition qu'en fait Lenoir (1995) comme étant « *la reconnaissance officielle* » de l'évaluation au sein du SPF AE (cité dans Jacob, 2005, p.31). Les auteurs Varone et Jacob (2003) ont défini cinq critères d'institutionnalisation. Ils s'avèrent être un moyen adéquat pour établir un diagnostic de la culture évaluative en Belgique. Premièrement, l'existence de structures organisationnelles : parlementaire, ministérielle et administrative. Deuxièmement, l'existence de clauses évaluatives contenues notamment dans les textes légaux et/ou les règlements qui permet de contribuer à l'assise institutionnelle de l'évaluation. Un troisième critère est la mise en place d'une communauté épistémique. Un quatrième critère d'institutionnalisation s'intéresse à l'existence d'une profession organisée. Enfin, le dernier critère porte sur le nombre d'évaluations réalisées.

Mobiliser la notion d'évaluation des politiques publiques mais surtout la manière dont celle-ci peut être institutionnalisée nous permet de faire un diagnostic de la culture évaluative dans le champ de la coopération belge. Ce diagnostic sera à son tour usité dans notre analyse, dans la mesure où nous postulons que la culture est un facteur déterminant dans la prise en compte des travaux évaluatifs du Service. Enfin, nous considérons également que cette culture de l'évaluation pourrait s'apparenter à une variable indépendante, car elle ne dépend pas du SES en tant que tel. Le SES existe et fournit un travail de qualité, néanmoins, la culture évaluative ne se développe pas corrélativement pour autant. Par contre, elle peut influencer l'intérêt porté au travail du SES. Ce faisant, la démonstration de la pertinence de notre cadrage théorique à l'égard de notre objet est relativement manifeste.

### ***2.3. En toile de fond, le New Public Management***

Nous avons précédemment consacré une partie à décrire le NPM et indirectement à justifier ses multiples influences, mais nous souhaitons ici appuyer davantage la pertinence de ce courant. Il est d'abord important de préciser que nous ne considérons pas le NPM comme un facteur explicatif de l'existence de l'évaluation au sein du SPF AE. Nous considérons le NPM à la fois comme un courant de pensée ou un mouvement et comme un mode de légitimation. Selon Gibert (2008), le NPM peut être selon certains auteurs appréhendé comme un mouvement à l'image du mouvement social. D'ailleurs, selon Hood (2005), « *il offre différentes idées et intérêts et donne une vue particulière du monde ainsi qu'un style de rhétorique* » (cité dans Gibert 2008, p.14). Le NPM s'est vu influencé par

trois types de mouvement, nous informe Gibert (2008) : le mouvement organisation et méthodes qui s'attache davantage à la gestion ; le mouvement de la rationalisation du choix budgétaire qui s'intéresse à la logique économique ; et le mouvement du renouveau du service public qui met l'évaluation au centre de la gestion de la chose publique. Bien que ces mouvements soient distincts, ils disposent d'un tronc commun autour de la rationalisation de la gestion et de l'utilisation d'outils allant dans ce sens. Enfin, l'auteur accentue son point de vue en annonçant que le NPM est avant tout un mouvement où la croyance et la diffusion par « *imitation* » (*Ibid.*, p.17) ont joué un rôle sans précédent. En effet, nous saisissons encore davantage le poids des normes internationales dans la prise en compte du NPM. Mais le NPM peut également être considéré comme un moyen de légitimation, il est une forme de nouvelle légitimité. Aujourd'hui, le mode de légitimation tant pour les structures publiques que privées est devenu la performance. Gibert (2008) nous dit : « *l'obligation de rendre des comptes n'est rien d'autre que le rappel des contraintes de la revendication à être légitime* » (p.18). Ces deux perspectives nous montrent à quel point ce NPM se trouve en toile de fond et influence de manière multiple notre objet. D'abord, sur le plan de la politique fédérale belge dans son ensemble, car comme nous l'avons expliqué ci-dessus, l'élaboration et la mise en œuvre du plan « Copernic » au début du millénaire s'inscrivent nettement dans une volonté modernisatrice de l'administration. De plus, même si à l'époque ce n'était pas intentionnel, le *New Public Management* s'est vu être intégré implicitement à la réforme de la coopération, fin des années 1990. Aujourd'hui nous sommes en mesure d'affirmer le lien, mais à l'époque, le NPM était aux prémices de son histoire en Belgique. Enfin, pour le SES, nous constatons que l'influence du NPM à son attention est double : d'une part, le SES est un résultat de la mise en œuvre du NPM, dans l'optique de rationaliser la politique publique en matière de coopération ; d'autre part, il est lui-même influencé dans la mesure où le SES fait partie du SPF AE et s'inscrit par définition dans la réforme Copernicienne. Dès lors, le Service est organisé sur un modèle de nouvelle gestion publique. L'Évaluateur Spécial dispose d'un statut de *manager*. Les membres de son équipe ont la possibilité de suivre des formations certifiées et annuellement s'organisent les cercles de développement qui sont des moments spécifiques pour communiquer sur les aspects positifs et négatifs entre le gestionnaire et son *manager*.

Les connexions entre la théorie et l'empirie en ce qui concerne le NPM nous paraissent servir d'argumentaire pour justifier la pertinence de ce courant dans notre travail. Nous avons pu constater la suprématie du NPM tant sur le plan national, avec le plan « Copernic », que sur le plan de la coopération au développement sur base de son organisation en deux pôles distincts : l'un à portée administrative, et l'autre axé sur le terrain et la mise en œuvre. Enfin, nous avons également constaté cet effet au plus petit niveau avec le SES.

Pour conclure, nous avons veillé à présenter et à justifier les théories dont nous n'avions pas encore discuté, elles sont essentiellement articulées autour du concept de légitimité. Nous avons tenté d'être suffisamment descriptive pour donner au lecteur une idée relativement précise des théories qui seront mobilisées dans la seconde partie du présent travail, en nous gardant d'apporter un trop grand nombre d'éléments réflexifs qui se verront largement brossés dans notre partie analytique. Nous avons également cherché à fonder davantage certaines théories, à l'image du NPM ou de l'évaluation des politiques publiques, qui apparaîtront moins explicitement dans notre démonstration mais elles ont pour fonction de contextualiser notre objet à un niveau davantage macrosociologique. Enfin, aborder ces différents postulats nous a permis d'élaborer notre cadrage théorique, essentiel pour la discussion de nos hypothèses.

### **3. Démarche méthodologique**

Dans cette partie, nous allons présenter les méthodes auxquelles nous avons eu recours pour mener cette recherche. Ce travail s'inscrit dans une démarche socio-anthropologique pour laquelle notre terrain s'est révélé être le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale. Le terrain a duré quatre mois et s'est effectué dans le cadre d'un stage au cours de notre seconde année de Master en Sciences de la population et du développement. La méthodologie de notre recherche s'articule autour de différents outils socio-anthropologiques. Globalement, notre travail se veut être une recherche empirique. Notre démarche s'est d'ailleurs orientée vers le modèle « hypothético-inductif » et ce pour plusieurs raisons : assez rapidement les éléments dégagés lors de nos premières lectures se sont vus dépassés par les informations émergeant du terrain, il a donc été nécessaire de réorienter nos lectures dans ce sens ; ensuite, l'étude menée au cours du stage nous a donné un nombre considérable d'informations portant sur le fonctionnement de la coopération belge dans son ensemble, mais également sur les divers enjeux que ce contexte belgo-belge recèle.

Dans une perspective davantage concrète, nous avons, au cours d'une première étape, effectué une revue de la littérature. À l'image de nos axes théoriques précédemment exposés, notre revue de la littérature s'est nourrie de travaux scientifiques, de textes légaux ou encore de littérature grise. En d'autres termes, elle est hétérogène. L'objectif était de prendre connaissance des différents cadres conceptuels régissant le champ dans lequel nous allions travailler. Cette méthode nous a accompagnée tout au long du processus de recherche, tantôt pour compléter des informations, tantôt pour nourrir notre connaissance et asseoir théoriquement notre travail.

Une fois notre terrain entamé, nous avons usé de l'observation participante. Celle-ci a été une pratique essentielle pour saisir et comprendre, à la fois le fonctionnement du service, son histoire, les relations entre les membres du personnel et les relations avec les différentes parties prenantes. Mobiliser l'observation participante nous a permis d'adopter une posture relativement neutre et

objective, ce qui nous a été d'une aide précieuse compte tenu de l'environnement complexe dans lequel nous étions. En effet, mener un travail de recherche tout en étant stagiaire fait naître un état de double contrainte ; nous étions à la fois dans une posture d'apprentissage de méthodes et de techniques d'évaluation, et nous devions proposer un regard éclairé sur les pratiques du Service. Comme l'expliquent Thalineau et Rivard (2007), effectuer un travail d'analyse du service tout en étant dans une démarche d'apprentissage nécessite une certaine habilité. De plus, selon les auteurs, il n'est pas rare que certains stagiaires soient instrumentalisés pour asseoir la place de certains services. Nous avons ressenti quelque peu cette instrumentalisation. Effectivement, dans le cadre de ce travail, notre posture externe de chercheur aurait servi de porte d'entrée au Service pour tenter de recueillir des informations et poser des questions qu'il n'était pas en mesure de poser lui-même, compte tenu de sa position stratégique. Mais rapidement, nous nous sommes détachée de cette perspective en instrumentalisant à notre tour notre propre position de stagiaire, et quelque part de chercheur inexpérimenté, afin de nous extirper de cette position et de garantir au mieux notre indépendance.

Un troisième outil mobilisé a été la passation d'entretiens de type semi-directif. Cette méthode dispose de plusieurs éléments selon Quivy et Van Campenhoudt (2006) : le contact direct avec les personnes interrogées et la faible directivité du chercheur instaurent un véritable échange entre le chercheur et l'interviewé et donc un climat de confiance. Dès lors, il nous semblait approprié de travailler avec cette méthode, car nous nous sommes rapidement rendu compte de la complexité de l'environnement, de l'importance de rencontrer ces acteurs et de faire en sorte qu'ils soient en confiance. Pratiquement parlant, nos entretiens se sont déroulés en deux étapes. Une première étape s'est tenue dans le cadre de notre recherche portant sur l'utilité des évaluations de la qualité des prestations de la CTB<sup>48</sup>. Nous avons tenu une quinzaine d'entretiens auprès d'un échantillon composé de personnes provenant de la DGD, de la CTB, de la cellule stratégique et de consultants ayant été impliqués dans l'un des cinq processus évaluatifs concernés. Ces personnes occupent des fonctions différentes, certaines d'entre elles sont des gestionnaires, d'autres des *managers* ou des *top managers*, et disposent d'expériences diverses dans la coopération belge gouvernementale. La seconde étape, quant à elle, a porté sur la présente recherche, nous y avons mené une quinzaine d'entretiens. La composition de ce second échantillon s'apparente au précédent mais comprend également quatre membres du personnel du SES et deux parlementaires. Bien que ces échantillons soient légèrement différents en matière de composition, ils s'avèrent tous deux être « *non strictement représentatifs mais ayant les caractéristiques de la population* » (Quivy et Van Campenhoudt, 2006, p.150) ; car les échantillons sont composés des parties prenantes précédemment présentées. Un élément surprenant porte sur l'effet de saturation d'informations rencontré, car ce dernier ne s'est pas révélé être absolu.

---

48 Évoquer ce travail de recherche est opportun dans la mesure où il nous a fourni de nombreuses informations nécessaires à notre présente réflexion. Néanmoins, notre analyse sera essentiellement basée sur les constats provenant de notre second échantillon.



En effet, nous pensons qu'il aurait été intéressant de rencontrer une ou deux personnes supplémentaires provenant du Parlement et de la cellule stratégique. Mais compte tenu des contraintes de temps, cela s'est révélé être impossible. Pour finir, dans l'ensemble, les conditions de passations de ces entretiens se sont révélées optimales. Les espaces de rencontres étaient toujours appropriés dans la mesure où nous étions seuls et au calme. Pour des raisons d'agenda, nous avons dû mener deux entretiens par téléphone ; la communication était de qualité et les personnes contactées se sont rendues disponibles.

Notre guide d'entretien était composé des points essentiels que nous souhaitions aborder dans le cadre de notre recherche. Nous avons utilisé deux versions de guide d'entretiens<sup>49</sup>. Le premier à destination du personnel du SES porte davantage sur la perception interne du SES. Le second guide a une portée sensiblement plus large et vise à saisir le point de vue des parties prenantes externes à l'égard de notre objet d'étude. Mais dans l'ensemble, ces guides partageaient de grandes thématiques telles que : l'indépendance du SES, la pertinence de son mandat, la qualité de son travail, la visibilité du Service, la place de la culture évaluative au sein du SPF AE, les relations qu'entretient le SES avec ses parties prenantes, etc. Enfin, user de cette méthode nous semble adéquat car, au vu de notre sujet de recherche « la légitimité du Service de l'Evaluation Spéciale », cette technique permet d'analyser le sens donné aux événements vécus par les acteurs. Aussi, ce type de procédé permet d'analyser un problème précis par les discours des acteurs, ce qui nous donne la possibilité de comprendre les données du problème, les enjeux qui gravitent autour, et le mode de fonctionnement d'une organisation comme le SES.

Enfin, pour traiter nos informations, nous avons d'abord agrégé les notes prises au cours des entretiens et les retranscriptions de ces derniers, ensuite, nous avons procédé à une analyse de contenu au moyen d'une méthode qualitative pour chacun des entretiens. Pour ce faire, nous avons repris comme grille de lecture les grandes thématiques abordées dans chacun des questionnaires. L'analyse de contenu permet de travailler sur des supports différents, notamment les entretiens semi-directifs. Nous avons travaillé principalement avec l'analyse thématique : « *elle tente de mettre en évidence les représentations sociales ou les jugements des locuteurs à partir d'un examen de certains éléments constitutifs du discours* » (Quivy et Van Campenhoudt, 2006, pp.202-203). Cette méthode nous paraît adéquate compte tenu du contexte de notre objet d'étude, mais principalement sur base de notre question de recherche portant sur la légitimité du Service. D'ailleurs, poser cette question est délicate ; il nous a fallu user de subtilité au cours de nos entretiens afin de mettre les personnes en confiance et de faire émerger des informations utilisables dans le cadre de notre recherche. Travailler avec cette

---

<sup>49</sup> Voir annexes 14 et 15.

analyse nous a permis de faire apparaître les thématiques auxquelles les individus faisaient références, la manière et les raisons pour lesquelles ils y faisaient référence.

Nous venons de le voir dans la présente recherche, notre démarche méthodologique s'est voulue être essentiellement anthropologique. En effet, au cours de ces quatre mois de terrain, l'observation participante et les entretiens semi-directifs ont été nos principales techniques d'investigation. Nous considérons ces méthodes comme étant totalement pertinentes au regard de notre objet d'étude. Elles nous ont permis à la fois de saisir les enjeux et de nous intégrer à notre environnement de recherche. Enfin, elles ont été source d'informations précieuses servant de base à notre réflexion.

### ***3.1. Les limites du travail***

Nous y avons déjà fait quelque peu référence au cours de notre présentation méthodologique mais, comme tout travail de recherche, nous avons rencontré certaines limites. Tout d'abord, une limite de temps. Bien que nos quatre mois de stage-terrain représentent une durée non-négligeable, disposer de temps supplémentaire nous aurait permis d'approfondir nos questionnements et nous aurait offert des éléments de réponses et/ou de réflexion supplémentaires. Il est à souligner que notre adaptation à notre environnement de recherche a été plus longue que nous l'aurions imaginée. Nous partageons le point de vue d'Atlani-Duault (2009) lorsqu'elle évoque le fait que réaliser un travail ethnographique sous forme d'enquête auprès d'acteurs du développement implique « *la difficulté de se faire accepter au sein de leurs structures* » (p.28). Néanmoins, ce temps d'adaptation nous a permis d'observer relativement librement la vie quotidienne du Service et de nous y familiariser. De plus, la durée limitée du terrain ne nous a pas permis de rencontrer l'ensemble des acteurs en contacts réguliers ou irréguliers, voire même inexistantes avec le SES. Et ce au niveau national mais également international. En effet, nous avons connaissance de l'existence de liens entre le SES et notamment la Société Française d'Evaluation (SFE). Il aurait été intéressant de connaître les perceptions de la SFE à l'attention du SES par exemple. Dans un autre registre, la contrainte de temps nous a empêché de suivre l'entièreté d'un processus évaluatif mené par le SES. Toutefois, nous avons eu l'occasion d'observer certaines étapes telles que : la publication d'un marché public pour le lancement d'une évaluation ; une séance d'informations à l'attention des consultants portant sur les Termes de Références ; l'ouverture d'une offre ; et une séance finale de rapportage des résultats.

Une autre limite a été de jongler perpétuellement entre le statut de stagiaire et le statut de chercheur. Nous partageons ici le sentiment d'Atlani-Duault (2009) qui, lors de son terrain, était impliquée dans un collectif avec lequel elle partageait « *les efforts et les risques* » (*Ibid.*, p.34), pour ensuite s'extraire de cette dynamique et adopter une perspective d'observatrice. À l'image d'Atlani-Duault, nous étions totalement investie dans notre stage, nous partageons une réflexion commune, nous

soulagions nos collègues dans leurs tâches et parfois même nous partageons certaines de leurs angoisses professionnelles. Nous étions donc simultanément intégrée à une équipe et observatrice de cette dernière. Par conséquent, user d'objectivité n'a pas toujours été tâche aisée.

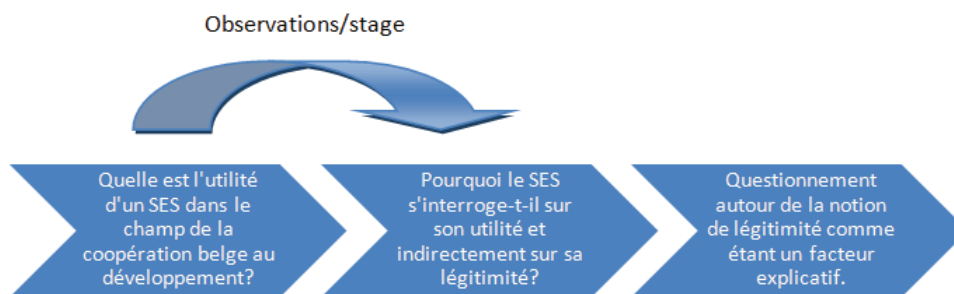
Enfin, une dernière contrainte a été de maintenir la cohérence avec un objet de recherche s'inscrivant tantôt à un niveau national – belge, tantôt à un niveau international, et étant influencé par une vision modernisatrice de l'administration, tout en s'inscrivant dans un cadre de références normatif autour des bonnes pratiques évaluatives.

#### **4. Présentation des hypothèses**

Jusqu'à présent, nous avons décrit le Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale. Nous sommes revenue sur son environnement, ses parties prenantes, ses pratiques, son cadre de référence, les diverses influences qu'il a reçues en termes de pratiques évaluatives, mais également en termes de réforme étatique teintée de NPM. Nous sommes revenue sur son assise légale et ses conditions de créations. Désormais, nous sommes en mesure de présenter nos hypothèses de travail. Elles sont les suivantes :

- 1. La création du Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale est une stratégie de relégitimation des programmes gouvernementaux de coopération, suite aux évènements vécus par la coopération belge au développement à la fin des années 1990.*
- 2. Au regard de la typologie de la légitimité de Scott, le SES dispose d'une légitimité réglementaire compte tenu de son assise légale et d'une légitimité cognitive car le SES se conforme à une certaine compréhension culturelle de son environnement au regard de sa méthodologie et de sa soumission aux normes évaluatives internationales. Mais la légitimité normative est mise en doute, car elle repose sur un système de normes et de valeurs, elle trouve sa source dans l'approbation des autres organisations. Dès lors, nous choisissons d'identifier ces organisations comme les parties prenantes du SES, celles-ci peuvent être internes comme les membres de son personnel mais également externes composées de la CTB, de la DGD, de la cellule stratégique, et du Parlement fédéral.*
- 3. La culture de l'évaluation au sein du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, est un facteur influençant l'intérêt porté au travail du Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale et ce facteur tendrait à influencer la légitimité pouvant lui être accordée.*

Dans cette partie, nous avons souhaité présenter et justifier la construction théorique qui se verra être mobilisée au cours de notre partie analytique. Une part de ces postulats se sont révélés être nouveaux, à l'image de notre construction de la notion de légitimité. Une autre partie portait sur des notions théoriques que nous avons déjà mobilisées en vue de garantir une cohérence dans nos propos, notamment avec des notions telles que le *New Public Management* ou encore le concept de culture évaluative. La finalité ultime de cette partie « théorique » n'était pas tant de démontrer la pertinence de nos postulats mais de présenter au lecteur à quel point notre réflexion se trouve imbriquée dans différents niveaux d'analyse, composés à leur tour de différents postulats. Nous avons également tenté, tout au long de cette partie, de nous tenir à un fil rouge qu'est celui de notre cheminement intellectuel. Ce dernier pourrait être schématisé de la sorte :



Cette partie s'est vue être l'occasion de présenter notre démarche méthodologique. Cette dernière s'est voulue empirique à l'image d'un des courants de l'anthropologie critique du développement. Ce courant en particulier s'intéresse à « *l'enchevêtrement des logiques sociales et à l'hétérogénéité des acteurs qui se confrontent autour des opérations de développement* » (de Sardan, 2001, p.729. Cité dans Atlani-Duault, 2009, p.21). Nous y avons également présenté les limites de notre recherche. Ces dernières se sont principalement articulées autour de la contrainte de temps, générant une certaine frustration de ne pas pouvoir fouiller notre objet comme nous l'aurions souhaité. Une autre limite s'est révélée être notre posture ambiguë mais assumée de chercheur – stagiaire, le tout agrémenté d'une pointe d'instrumentalisation, probablement non volontaire, de la part du Service.

Nous sommes revenue sur l'histoire du SES, sur les divers courants d'influence qui l'ont traversé. Nous disposons d'informations organisationnelles à son sujet. Notre méthodologie et les limites de notre travail viennent d'être exposées. Et nous venons de présenter les différents concepts théoriques qui vont éclairer nos analyses. Désormais, nous voici pourvues des éléments nécessaires pour entamer la présentation de nos résultats et de nos analyses.

## DEUXIÈME PARTIE

### Constats et analyses

À travers cette seconde partie, notre objectif est de faire part des constats et des analyses suscitées lors de nos observations au cours de ce terrain. Nous allons construire notre réflexion sur base de plusieurs éléments. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les conditions de création du Service qui semblent le définir comme étant un outil de légitimation des politiques publiques de coopération. Bien qu'il semble être un instrument de légitimation, le Service paraît toutefois s'interroger sur sa propre légitimité. Dès lors, nous allons tenter de comprendre à quel type de légitimité le SES fait référence. Et quel type d'acteur est constitutif ou non de sa légitimité. Enfin, nous allons également voir dans quelle mesure la culture évaluative est un facteur d'influence. Tout au long de cette partie analytique, notre démarche est d'articuler empirie et théorie afin d'offrir un cheminement intellectuel permettant de discuter nos hypothèses, tout en veillant à maintenir une démonstration cohérente.

#### 1. Le SES un outil de relégitimation pour la coopération belge au développement ?

Préalablement, revenons quelque peu sur les raisons d'existence du SES. Le Service est né des suites d'une longue période de crise rencontrée par la coopération belge au développement. Pour rappel, la coopération belge se voit touchée au milieu des années nonante par un scandale aux origines médiatiques ; on le nommera d'ailleurs « l'affaire de l'éléphant blanc ». En réaction, une Commission spéciale chargée du suivi de l'AGCD a mené une vaste enquête. Un rapport conséquent sortira de cet examen et les recommandations seront sans appel, notamment en ce qui concerne l'évaluation. Trois structures émergeront finalement de ces travaux. La nouvelle DGCD sera en charge de l'élaboration des politiques de coopération au développement. La CTB s'occupera, quant à elle, de la mise en œuvre de la coopération. Et enfin, la fonction d'Évaluateur Spécial sera créée, suivie d'un SES, en vue d'évaluer la coopération belge au développement. Dès lors, c'est ici qu'émerge notre première hypothèse : *La création du Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale est une stratégie de relégitimation des programmes gouvernementaux de coopération, suite aux événements vécus par la coopération belge au développement à la fin des années 1990.* En effet, dans quelle mesure le Service ne s'est-il pas vu être un instrument de réparation d'une légitimité perdue suite au scandale de la coopération belge ?

Afin de discuter cette hypothèse, nous nous baserons principalement sur la théorie de Suchman (1995), précédemment explicitée. L'auteur propose dans sa théorie trois moyens de gérer la légitimité : en gagnant la légitimité, en maintenant la légitimité ou en réparant la légitimité ; de sorte

que les activités d'une organisation puissent être perçues comme étant « *souhaitables, bonnes et appropriées dans un contexte culturel donné* » (p.574).

Au cours de notre terrain, nous nous sommes assez rapidement interrogée sur le caractère stratégique et instrumental de la création du statut d'Évaluateur Spécial et d'un Service l'accompagnant. Dans quelle mesure le SES n'était-il pas une source de légitimité pour la politique belge de coopération à l'attention de l'opinion publique ? À la lumière de la triple possibilité de gestion de la légitimité, nous en apprécions la troisième à savoir « réparer la légitimité ». Comme nous l'apprend la théorie, la caractéristique de ce type de légitimité porte sur le fait de répondre à une situation de crise. C'est explicitement ce qu'il s'est passé à la fin des années 1990 avec la création des trois structures, dont le SES. D'ailleurs, certaines des personnes rencontrées nous ont affirmé que la création du SES était une volonté explicite de la part du politique de regagner en légitimité. Selon Suchman (1995), pour réparer la légitimité, il existe trois stratégies.

La première stratégie s'intéresse à la normalisation des comptes. À cet effet, une des missions de la Commission de suivi de l'AGCD était d'analyser les flux financiers de la coopération. La seconde stratégie consiste à ne pas paniquer ; elle se révèle moins intéressante dans le cas qui nous occupe. Enfin, la dernière stratégie de relégitimation passe par une restructuration. Cette restructuration peut être appréhendée à deux niveaux : un premier niveau s'attache à la réforme de la coopération en tant que telle et le second niveau s'intéresse particulièrement au SES.

Pour le premier niveau, nous pouvons aisément constater la mise en œuvre d'un processus évolutif. Il y a d'abord eu l'émergence d'une crise ; ensuite, le constat de celle-ci. En réaction, la Commission de suivi a été mise en place. Les travaux ont conduit à des recommandations, qui ont porté à leur tour sur une décision générale de réformer la coopération en profondeur par le biais d'une restructuration en créant trois nouveaux organes. Le second niveau est davantage orienté vers le SES. À cet effet, la stratégie de restructuration comporte deux éléments intéressants pour notre analyse. D'une part, la création de « *moniteurs* » et de « *chien de garde* » (*Ibid.*, p.598). Nous considérons que la création du SES répond à ce type de stratégie. Le Service a pour fonction, notamment dans le cadre des évaluations de la qualité des prestations de la CTB, d'effectuer de la reddition de compte à l'attention de l'État belge. D'autre part, la stratégie de restructuration de Suchman (1995) évoque la notion de dissociation, illustrée par une prise de distance symbolique. Une fois encore, nous constatons limpide le lien entre nos constats et ce postulat. Pour preuve, le SES se veut être avant tout un service externe d'évaluation. Ensuite, le cadre légal régissant le Service assoit son indépendance. Enfin, le SES dispose d'une indépendance géographique car il est installé dans un bâtiment différent de celui de l'administration de la coopération. Néanmoins, nous pouvons remettre quelque peu en cause cette dernière perspective car pour certains des acteurs rencontrés, le Service

semble être encore trop proche géographiquement parlant de la DGD. Certains ont évoqué l'idée de loger le SES dans les bâtiments du Parlement pour davantage d'indépendance. Mais nous reviendrons ultérieurement sur ces considérations au sujet de l'indépendance.

Au regard des éléments historiques se trouvant à notre disposition et de la démonstration théorique dont nous venons de faire la preuve, nous confirmons notre première hypothèse. Effectivement, la création du Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale semble avoir été un moyen de regagner en légitimité perdue suite à la crise de la coopération des années 1990. Cependant, nous souhaitons mesurer nos propos et nous interroger sur la pertinence actuelle de ce constat. Aujourd'hui, le SES existe depuis plus d'une décennie. Dès lors, les raisons de création du SES sont-elles encore d'actualité ? En effet, nous peinons à croire que les modalités de créations du SES seront encore valables au regard des modifications du contenu de la loi en matière d'évaluation.

## **2. De l'utilité à la légitimité... un cheminement intellectuel**

Au début de notre terrain, nous pensions interroger l'utilité du SES. Mais nous avons rapidement constaté, sur base de nos observations de la vie quotidienne du Service, des discours de son personnel et également des entretiens passés avec ses parties prenantes, l'émergence d'un questionnement davantage profond sur sa propre utilité. Le SES a pour mandat d'évaluer la coopération mais surtout de fournir des conclusions et des recommandations ayant une portée stratégique en vue de conseiller les décideurs, à savoir les membres de la cellule stratégique et, par définition, le Ministre de la coopération au développement. Par le passé, nous avons tenté de comprendre quelles pouvaient être les raisons expliquant ces interrogations. Dans ce cadre, le travail de recherche portant sur l'utilité des évaluations de la qualité des prestations de la CTB nous a fourni un grand nombre de pistes et d'éléments de réflexion. En somme, ce travail de recherche a mis en perspective le caractère utilitaire des évaluations du SES. Ces évaluations de la CTB se révèlent être davantage orientées vers une utilité informative au détriment d'une utilité stratégique ou même opérationnelle<sup>50</sup>. Nous constatons nettement la portée informationnelle des rapports évaluatifs de la qualité des prestations de la CTB. Dès lors, nous avons tenté de comprendre quels étaient les facteurs explicatifs de ce constat. À cet effet, les acteurs ont mobilisé divers critères. D'abord, la confusion autour de l'objectif même de cette évaluation. Plusieurs acteurs nous ont confié que le cadre légal lui-même, à savoir l'article 17 du troisième contrat de gestion, semble être flou. Par conséquent, chacune des parties prenantes semble visualiser cette évaluation de manières différentes : d'un côté, la CTB attend des résultats permettant l'apprentissage et l'amélioration de ses pratiques sur le terrain, et de l'autre côté, l'Etat attend de la reddition de compte au sens strict du terme. Dès lors, ce sont deux finalités qui impliquent des approches et des mises en œuvre différentes.

---

<sup>50</sup> Voir annexe 16

Un autre critère mobilisé par les acteurs provient du *timing* des évaluations. En effet, ce sont des évaluations *ex post*, c'est-à-dire qui se réalisent une fois les projets ou le programme terminés. La difficulté pour la CTB serait d'utiliser des rapports d'évaluation portant sur des projets passés, alors qu'elle a depuis lors mené une réflexion et a amélioré ses pratiques. Il y aurait une sorte d'obsolescence de ces rapports évaluatifs. Un troisième facteur explicatif typiquement belgo-belge est le conflit persistant entre l'Agence de mise en œuvre et l'administration en charge d'élaborer la politique. Ce conflit est né de la réforme même de la coopération, de cette décision de scinder « *la tête du corps* », comme l'expriment certains acteurs. Ce basculement des compétences techniques de l'ancienne AGCD au profit de la nouvelle CTB a été vécu à l'époque comme une mauvaise expérience pour la plupart des gestionnaires de l'administration. Par conséquent, un sentiment de frustration est né au sein de la DGD. Nous modérons quelque peu ces propos car, tant à la CTB qu'à la DGD, il existe désormais une nouvelle génération de gestionnaires<sup>51</sup>. Ces derniers semblent modérément concernés par cette situation conflictuelle. En revanche, nous avons ressenti une forte opposition en termes de culture organisationnelle. En effet, la CTB relève d'une culture organisationnelle privée, davantage axée sur le futur, la performance et la flexibilité. La DGD s'inscrit dans une culture organisationnelle publique orientée sur des systèmes hiérarchisés, davantage de bureaucratie, et se voit être largement moins flexible que l'Agence de mise en œuvre. Enfin, un dernier critère explicatif nous vient de la culture évaluative. La plupart des acteurs reconnaissent l'évaluation comme étant un outil utile et ils acceptent sa pratique. Néanmoins, une compréhension de cette dernière semble manquer ; mais nous reviendrons sur ces considérations ultérieurement.

Ces différents critères nous permettent donc de comprendre les raisons pour lesquelles l'utilité se voit être entravée. Néanmoins, la plupart des acteurs reconnaissent la rigueur méthodologique et la qualité du travail du Service. Dès lors, le SES connaît une utilité davantage informationnelle plutôt que stratégique ; il dispose d'une reconnaissance quant à son respect de l'indépendance ; il mène un travail de qualité ; son mandat n'est nullement remis en cause par les acteurs. Alors pourquoi n'est-il pas utilisé comme il le devrait compte tenu de son mandat ? C'est ici qu'est né notre questionnement sur la légitimité de ce Service de l'évaluation de la coopération internationale. En effet, en nous intéressant aux facteurs explicatifs pouvant justifier cette faible utilité, nous en sommes venue à interroger la légitimité du SES.

### **3. Les légitimités d'un Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale**

Notre réflexion sur la légitimité d'un Service tel que notre objet d'étude s'est élaborée à travers différentes étapes et différents postulats. Afin de maintenir un fil rouge dans notre démonstration, nous allons d'abord construire notre réflexion sur le type de légitimité dont dispose le

---

<sup>51</sup> Nous entendons par jeunes générations, les personnes qui sont entrées à la DGD après la réforme de 1999.



SES. Pour ce faire, revenons sur la typologie de Scott (1995). Selon la théorie, la légitimité réglementaire porte sur les aspects réglementaires et, par extension, sur les textes légaux pouvant asseoir la légitimité. À cet effet, nous l'avons vu, le SES s'inscrit dans la nouvelle loi de 2013 car il est l'instrument garantissant l'évaluation externe des acteurs de la coopération au développement. De plus, le Service dispose d'une assise légale supplémentaire, compte tenu de l'arrêté royal du 25/02/2010 qui l'institue. Comme nous l'avons largement défini, cet arrêté royal décrit les missions du SES et assoit son indépendance d'un point de vue légal. D'ailleurs, les acteurs rencontrés dans le cadre de notre recherche n'ont à aucun moment remis en cause le mandat de l'Évaluateur Spécial et du SES. Il est d'ailleurs considéré comme étant « *essentiel* » à la coopération belge. Néanmoins, des suggestions ont été faites au sujet d'un possible élargissement de son mandat. « *Il devrait avoir la capacité d'évaluer autre chose que la coopération au développement, comme les politiques commerciales ou des choses comme ça. Il devrait aussi avoir un rôle dans la vérification de la cohérence* » (Extrait d'entretien n°4). En effet, le champ de la coopération au développement dépend d'autres facteurs, notamment de la politique étrangère et des accords commerciaux. Il serait intéressant qu'il puisse mener des évaluations dans une perspective plus élargie que la coopération belge au développement.

Malgré le fait que le Service dispose d'un cadre légal relativement important, deux éléments réflexifs se dégagent. D'une part, le SES ne dispose d'aucun pouvoir contraignant, hormis dans le cadre des évaluations de la qualité des prestations de la CTB. Par conséquent, le SES peut conduire des évaluations de qualité. Cependant, si les gestionnaires et les décideurs n'ont aucune obligation légale quant à l'utilisation de ces rapports évaluatifs, nous remettons quelque peu en doute l'atteinte des objectifs du SES, à savoir contribuer à améliorer la politique de coopération belge au développement. D'autre part, nous nous interrogeons sur la portée future de ce cadre. En effet, la nouvelle loi responsabilise les acteurs de mises en œuvre pour leurs évaluations internes. Par conséquent, le Service se verra en charge de certifier la qualité et la capacité évaluatives de ces acteurs. Nous constatons un éloignement vis-à-vis de ses raisons d'être, à savoir mener des évaluations stratégiques en vue de conseiller la politique de coopération. C'est ainsi que ci-dessus nous confirmons notre hypothèse portant sur la vision du SES comme étant un outil de légitimation des politiques publiques. Au regard de ces nouvelles implications certificatives, le SES va probablement se voir devenir un outil de légitimation des acteurs de mises en œuvres. Finalement, nous avons l'intuition que le SES est un outil de légitimation « vitrine » des politiques publiques de coopération, dans le but de se conformer aux exigences internationales de pratiques évaluatives. Dès lors, nous nuancions quelque peu la validation de notre première hypothèse car nous constatons un manque de cohérence entre l'existence du cadre légal comme étant garant de la légitimité réglementaire du SES,

le pouvoir non contraignant du Service et les missions futures de ce dernier, entraînant une confusion autour de son mandat.

La légitimité cognitive, quant à elle, s'intéresse davantage au partage d'un environnement commun, d'un système de références similaire, ou encore d'un vocabulaire mutuel. Selon Buisson (2005), « *l'organisation doit se conformer aux compréhensions culturelles tacites partagées dans son environnement* » (p.9). Le SES s'inscrit dans cette dynamique sur plusieurs plans. D'abord, à l'image d'un grand nombre de services d'évaluation, il adhère entièrement aux principes du CAD en matière de pratiques évaluatives, comme nous l'avons vu au cours de la partie descriptive. Nous constatons que ce cadre de références contribue à la professionnalisation du Service, « *le professionnel [...] désigne aussi un ensemble d'impératifs imposés de l'extérieur à des travailleurs, soumis à de nouvelles définitions de leurs missions, et confrontés à des normes d'efficacité pilotant leur activité* » (Boussard *et al.*, 2010, p.13). De plus, nos observations nous ont permis de constater l'utilisation d'un vocabulaire et d'une méthodologie propres au monde évaluatif par les membres du personnel du SES. Ce type de langage se révèle être hautement technique voire technocratique. Souvent, les acteurs et les destinataires des produits évaluatifs du SES semblent peu à l'aise avec ce type de discours. D'ailleurs, durant nos entretiens, ces derniers nous ont confié à de nombreuses reprises la lourdeur des rapports d'évaluation, tant en termes de forme que de contenu. Dès lors, partager un cadre de référence commun hautement technique et professionnalisé ne se révèle pas forcément être un avantage pour le Service. Il s'adresse d'ordinaire à un public pour lequel l'évaluation ne fait pas partie de son domaine de compétences. Certes, il se rend légitime au regard des professionnels de l'évaluation mais semble perdre en intérêt auprès des néophytes, ou même auprès des individus ne partageant pas la même conception de l'évaluation. De plus, nous adoptons une posture relativement critique quant à la suprématie de ces normes évaluatives. Bien qu'elles soient existantes, elles ne sont pas garantes quant au partage d'une vision commune de la pratique évaluative. Nous en avons d'ailleurs été les témoins à de nombreuses reprises. En effet, les acteurs de la coopération belge ne partagent pas de lieu commun et de vision unifiée à ce sujet. Par conséquent, le SES voit à la fois son utilité et sa légitimité entravées, dans une certaine mesure, par l'effet de ces normes internationales sur l'intérêt de ses parties prenantes. Néanmoins, la légitimité cognitive est peu remise en doute au regard du monde commun et du système de référence que le SES mobilise.

#### **4. Lorsque la légitimité se construit dans le regard de l'autre**

Enfin, la légitimité normative a particulièrement attiré notre attention. Ce troisième type de légitimité se construit sur base des normes et des valeurs, et prend source dans l'approbation, « *ces opinions favorables données par une organisation au sujet d'une autre, qui constituent un vote de confiance dans l'organisation* » (Buisson, 2005, p.10). Nous considérons ici que l'approbation prend

sa source au sein des parties prenantes. Les parties prenantes du SES sont de deux types : interne et externe. Afin de faciliter l'exposé de notre argumentation, nous allons scinder notre présentation autour des ces deux pôles. Nous commencerons notre démonstration avec les parties prenantes internes du Service. Nous aborderons d'abord nos constats émergeant des discours des membres du personnel mais également de nos observations de terrain. Nous reviendrons ensuite particulièrement sur la fonction de l'Évaluateur Spécial et l'image qu'il peut renvoyer à son personnel mais également à ses parties prenantes externes.

#### ***4.1. L'influence des parties prenantes internes***

Entreprendre une réflexion sur l'importance de l'influence des parties prenantes internes a nécessité de croiser nos données empiriques, à savoir : nos observations de terrain formelles et informelles ; les discours apparus au cours de nos entretiens avec une partie du personnel du SES ; mais également avec des acteurs externes au Service. En effet, plusieurs constats ont émergé de nos observations. D'abord, le personnel du SES n'est pas composé d'évaluateurs mais de gestionnaires d'évaluations. Cette situation tient son origine dans le fait que l'Évaluateur Spécial ne dispose pas de l'autonomie de choisir son personnel. Ce dernier est sélectionné sur base d'un processus de sélection classique de l'administration via le SELOR. Par conséquent, comme nous en informe un membre de l'équipe : « *le Service ne dispose pas d'un personnel possédant toutes les compétences requises en matière d'évaluation* » (Extrait d'entretien n°9). D'ailleurs, un des membres du personnel nous a confié manquer de compétences dans le cadre d'une évaluation dont il avait la charge : « *pour l'évaluation X, je ne maîtrisais pas du tout la matière* » (Extrait d'entretien n°10).

Ce constat pourrait *a priori* remettre en cause la légitimité professionnelle du Service. Néanmoins, un nombre important d'acteurs a reconnu les nombreux progrès réalisés par le SES en termes de connaissances et de maîtrises théorique et méthodologique. De plus, pour contrer cet effet, l'ensemble du personnel a reçu une formation hautement qualifiante et reconnue internationalement avec l'*International Programm Development Evaluation Training* (IPDET). Toutefois, certains d'entre eux pensent qu'il serait judicieux de rafraîchir leurs principes et d'actualiser leurs connaissances.

Globalement, nous avons constaté une satisfaction du personnel quant à la qualité de la mise en œuvre de ses processus évaluatifs. Mais cette satisfaction se révèle être lourdement contrebalancée par un sentiment de frustration et de démotivation face à la faible utilité de leurs travaux. En effet, au cours de nos entretiens, les membres du personnel ont utilisé à de nombreuses reprises des termes tels que : « *frustration* » ; « *démotivation* » ; « *sous exploitation* » ; « *faible visibilité* ». Ces termes sont révélateurs d'un malaise existant au sein du SES. D'ailleurs, nous tenons à préciser ici l'impact de la durée de notre terrain. En effet, au début de celui-ci, nous n'étions pas en mesure de percevoir ces discours et ces éléments, non pas en raison d'un manque d'attention de notre part mais davantage

parce que les membres du Service n'évoquaient pas ces questions en notre présence. Notre immersion au sein du Service a largement contribué à la construction d'une confiance réciproque, ce qui nous a permis de saisir ces enjeux microsociologiques. De plus, méthodologiquement, nous avons mené nos entretiens sur base de la sociologie des organisations et nous avons questionné le personnel du Service sur les avantages et les inconvénients de son lieu de travail. Dans l'ensemble, les discours se sont révélés relativement semblables. Alors que le Service possède certains avantages, il y a par contre une confusion notable entre des avantages et des avantages déguisés, se révélant finalement être des contraintes.

En ce qui concerne les avantages du Service, les acteurs nous ont confié l'intérêt du travail : « *il permet d'avoir une vision d'ensemble de la coopération* » (Extrait d'entretien n°11), ou encore « *l'exercice évaluatif bouge beaucoup c'est une démarche intéressante sur le plan intellectuel et philosophique* » (Extrait d'entretien n°9). Ensuite, nous avons remarqué que la notion d'indépendance est mobilisée d'abord comme avantage pour ensuite devenir une contrainte. Pour exemple, « *un avantage c'est notre indépendance. Mais c'est une fausse indépendance. Elle n'est pas réelle* » (Extrait d'entretien n°10). En effet, le Service dispose d'une indépendance relative, pour des raisons de lignes budgétaires et de composition du personnel comme nous l'avons vu plus haut.

En ce qui concerne les contraintes mobilisées par le personnel du SES, elles se sont révélées abondantes. Ils se sentent à l'unanimité sous-utilisés, et ce vis-à-vis de l'ensemble des acteurs de la coopération. D'ailleurs, un membre du personnel nous dit : « *parfois, on rencontre une certaine indifférence, voire une hostilité* » (Extrait d'entretien n°9). Cette sous utilisation entraîne à son tour un manque de motivation de la part des membres du personnel. L'équipe a également mis en perspective le manque de vision stratégique du Service. Pour preuve, lors de notre arrivée sur le terrain, une note politique du SES<sup>52</sup> était en cours d'élaboration. Cette note a pour principales raisons d'existence de se conformer au principe du CAD préconisant que « *les organismes d'aide aient une politique d'évaluation s'accompagnant de lignes directrices et de méthodes clairement énoncées, et qu'ils précisent le rôle et les tâches de l'évaluation ainsi que la place de cette fonction dans les structures institutionnelles* » (Evaluer la coopération pour le développement. Récapitulatif des normes et standards de référence, deuxième édition, p.7). En outre, l'analyse de cette note nous a permis de faire émerger des éléments intéressants pour notre recherche. Cette note politique vise à décrire de quelle manière le SES entend s'acquitter de son mandat. Toutefois, il semble rapidement présenter les limites de son travail en exprimant dans le second paragraphe que le SES ne dispose ni des capacités, ni du mandat pour couvrir l'ensemble des besoins d'évaluation de la coopération, tout en revendiquant son externalité et son indépendance. À cet effet, nos observations de terrain nous permettent d'aller un peu

---

<sup>52</sup> Ce document est interne au SES nous n'avons donc pas l'autorisation de le diffuser.

plus loin dans l'analyse de la signification de ce discours. Nous sommes encline à penser qu'à travers cette note, le SES interpelle les décideurs et les directeurs en vue de légitimer son existence, car dans son discours il mobilise notamment l'importance du rôle évaluatif en vue d'une bonne gestion de l'aide publique au développement. Autrement dit, le SES semble revendiquer son existence, sa légitimité et son utilité.

Durant nos observations, nous avons constaté une faiblesse quant à la projection future du personnel. À ce titre, nous avons assisté à une réunion de planification durant laquelle nous avons pu saisir un manque de clarté quant à l'avenir du Service. Nous constatons les signes d'une démotivation importante de la part de l'équipe, face à un Evalueur Spécial qui ne semblait pas mesurer la portée du discours de son personnel.

Aussi, un constat important porte sur le sentiment d'un manque de visibilité de la part du personnel. En effet, la totalité des acteurs rencontrés connaît le SES principalement à travers une participation à l'un de leurs processus évaluatifs. Dès lors, ce constat nous amène à penser que les acteurs n'ayant jamais participé à une évaluation conduite par le SES ne connaissent probablement pas l'existence du Service. Cependant, nous n'avons pas eu l'occasion de vérifier ce questionnement sur un échantillon plus important et composé d'individus se trouvant en dehors de l'administration. Toutefois, ce manque de visibilité trouve une part d'explication dans le fait que le SES semble « *rester dans sa bulle* ». En effet, l'externalité du Service paraît avoir un double impact sur sa visibilité. D'une part, les acteurs comme la DGD ne font pas ou peu appel à eux. Effectivement, au cours de notre terrain, les gestionnaires de la DGD ont contacté le SES uniquement pour des questions relatives à la publication des marchés publics. D'autre part, le SES semble lui aussi se maintenir dans une position faiblement orientée vers l'extérieur. Le Service a conscience de cette faible visibilité, puisqu'au début de notre terrain, la mise en place d'une stratégie de communication était en discussion au sein du Service. Néanmoins, durant nos observations, aucune prise d'initiative concrète n'a été mise en place pour y remédier.

Enfin, nous nous sommes attachée à les interroger sur la perception des parties prenantes externes à leur égard. Cet extrait d'entretien nous semble significatif quant à ce que nous avons pu saisir à ce sujet tout au long de notre terrain : « *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 n°9).

Pour conclure, en s'interrogeant de cette manière sur son utilité et sur ses raisons d'être, le personnel se révèle être critique sur ses propres pratiques comme l'illustre Atlani-Duault (2009) dans son ouvrage : « *il serait simpliste de croire que, parce qu'ils sont acteurs, ils ne se livreraient pas à une critique, parfois violente, de leurs pratiques, qu'ils s'interdiraient de réfléchir aux enjeux manifestes ou latents de leurs missions, voire aux limites de leur action* » (p.34). D'ailleurs, pour certains acteurs, les questionnements du SES se révèlent être le propre de l'évaluation. Pour d'autres, « *c'est une bonne chose qu'il réfléchisse, car il demande aux autres de le faire* » (Extrait d'entretien n°2). Néanmoins, nous constatons que le Service s'interroge davantage sur la portée et l'intérêt suscités par ses pratiques évaluatives. Il se questionne finalement sur le poids dont il dispose au regard de son mandat. Réaliser ces entretiens nous a permis de confirmer la plupart de nos soupçons, quant à l'image que le Service a de lui-même et, par extension, renvoie à l'extérieur ; celle-ci aurait tendance à être floue et peu positive.

#### ***4.2. L'Évaluateur Spécial, un acteur clé dans la constitution de la légitimité***

Notre terrain a été une grande source d'éclairage quant à l'importance de la fonction de l'Évaluateur Spécial (ES). Dès lors, nous le considérons comme étant un acteur clé dans la constitution de la légitimité du SES. Dans le cadre de nos entretiens et de nos observations, de nombreux éléments intéressants ont émergé et nous permettent aujourd'hui de consacrer une partie du présent travail à la place et à la fonction de l'ES en tant qu'acteur de sa propre légitimité et de celle de son Service.

Fondamentalement, au cours de nos entretiens, nous avons constaté que l'ensemble des acteurs reconnaît à la fois le rôle essentiel de l'Évaluateur Spécial mais également la difficulté de sa fonction. En effet, l'Évaluateur Spécial doit rendre compte positivement ainsi que négativement de l'état de la coopération belge. Il se retrouve *de facto* dans une position relativement peu aisée, dans la mesure où il endosse la responsabilité d'occasionnellement critiquer la coopération. À cet effet, le cadre légal instituant l'Évaluateur Spécial ne protège pas suffisamment son indépendance, nous dit un acteur : « *la loi est claire sur l'indépendance. Par contre, l'arrêté royal c'est une erreur. L'idée c'était de créer un service indépendant et donner un statut spécifique à l'Évaluateur Spécial [...] le service du personnel du SPF a créé une fonction qui à mon avis ne correspond pas au niveau que l'ES devrait avoir ; un peu comme les services d'audit. [...] Ce n'est pas la même fonction mais le SES doit être plus indépendant et avoir une plus grande flexibilité dans l'engagement du personnel* » (Extrait d'entretien n°2).

Un second élément interpellant est la perception des parties prenantes, tant internes qu'externes, à son attention. En effet, l'ES semble quelque peu remis en cause par son équipe, principalement car il semblerait manquer de vision pour son Service. En ce qui concerne les parties prenantes externes, l'ES est remis en cause surtout parce qu'il représente le SES. D'un point de vue

wébérien, l'ES verrait sa légitimité charismatique mise en question. En outre, compte tenu de son mandat, il possède des rapports relativement privilégiés avec les différents directeurs généraux de la CTB et de la DGD ainsi qu'avec la cellule stratégique. Cependant, durant un entretien, un acteur nous a confié que l'ES n'était pas considéré comme étant « *l'égal* » de ses différents collègues. Nous considérons alors qu'il devient difficile pour l'ES d'exécuter son mandat de conseiller stratégique si, effectivement, les destinataires de son travail semblent lui accorder peu de crédit.

À cet effet, notre environnement de recherche connaît certains particularismes quant à la manière d'établir et de maintenir des relations. En effet, il existe des rapports de force et de pouvoir au sein de ce type d'institution. Il est extrêmement important de respecter ces rapports trouvant leur source principalement dans la fonction des individus. Il est par exemple extrêmement mal perçu de tenir explicitement une unique personne pour responsable de l'échec d'un programme, d'un projet ou d'une politique. Notre environnement de recherche s'est vu être, sous nos yeux, un véritable théâtre de jeux et d'enjeux, de rapports formels et informels, d'une pratique ouverte et tout à la fois implicite du « politiquement correct ». Dès lors, chacun tient un rôle lui octroyant des droits et des devoirs à respecter et des limites à ne franchir sous aucun prétexte. Par conséquent, l'Évaluateur Spécial se trouve dans un contexte où il se doit de respecter ces codes, tout en menant une pratique évaluative qui, par définition, se veut de temps à autre négative à l'égard des pratiques de coopération.

Un nouvel élément ayant attiré notre attention est le caractère politisé de l'ES. Plusieurs acteurs nous ont renvoyé l'image d'un Évaluateur Spécial à la « *langue de bois* ». Lorsqu'il a été question de connaître les raisons de cette prudence linguistique, les acteurs ont souvent mobilisé l'intrusion du politique dans la fonction de l'ES. Il a été reproché à l'ES de pratiquer cette diplomatie au cours de son premier mandat. Dès lors, l'arrivée de son second mandat était très attendue par les parties prenantes dans l'espoir d'un discours moins politiquement correct. Toutefois, aux dires des acteurs rencontrés, cette prise de position se fait toujours attendre et crée un climat d'incompréhension, ce qui ne contribue pas à renforcer la légitimité de l'Évaluateur.

Enfin, il est à noter que, depuis sa première nomination, l'Évaluateur Spécial actuel doit créer une identité et une légitimité à la fois de sa fonction mais également de son Service. Comme nous l'avons constaté, ce dernier rencontre un certain nombre de difficultés avec son personnel et de par sa fonction qui, ne l'oublions pas, est unique en son genre. À cet effet, nous considérons qu'au-delà de veiller à retrouver une légitimité perdue, l'ES tient également un rôle dans la stratégie de maintien de cette légitimité mobilisée par Suchman (1995). Pour ce faire, l'Évaluateur doit veiller à la stabilité de son Service. C'est d'ailleurs une des premières tâches qu'il a du effectuer au début de sa nomination. Car le « spectre » de son prédécesseur a laissé de nombreux traumatismes à la pratique évaluative et à l'assise de la légitimité de l'évaluation au sein de la coopération au développement.

Enfin, l'Évaluateur Spécial doit, d'une part, anticiper le futur, ce qui *a priori* lui fait défaut, nous venons de le voir ; et d'autre part, il se doit de protéger ce qui a été réalisé, notamment en veillant à maintenir son indépendance.

Suite à cette démonstration, nous saisissons davantage la portée à la fois symbolique et fonctionnelle dont dispose l'Évaluateur Spécial de la coopération internationale sur l'existence légitime de son propre Service. Mais nous constatons également l'influence que peuvent avoir les membres du personnel sur l'image qu'ils renvoient à leurs parties prenantes externes.

#### ***4.3. Quatre acteurs constitutifs de légitimité***

La théorie s'attachant à la légitimité exprime l'idée que celle-ci se construit dans le regard de l'autre. À cet effet, nous postulons que le SES trouve une part de sa légitimité dans l'approbation de ses parties prenantes externes identifiées comme étant : la CTB, la DGD, la cellule stratégique et le Parlement fédéral. Dans la première partie, nous nous sommes attelée à justifier les raisons pour lesquelles nous avons sélectionné ces quatre types d'acteurs comme étant constitutifs des parties prenantes externes du SES. Désormais, nous allons tenter d'analyser dans quelle mesure les discours des différentes personnes rencontrées illustrent le point de vue de ces parties prenantes quant à la légitimité du SES. Pour ce faire, nous articulons notre discussion sur base des quatre types d'acteurs susmentionnés.

Le premier acteur est la DGD. À la lumière des entretiens menés avec des gestionnaires de l'administration, nous avons constaté différents éléments. La majeure partie des acteurs rencontrés a conscience de l'existence du SES, car ils ont eux-mêmes été impliqués dans un processus évaluatif. Toutefois, certains acteurs avaient une faible connaissance du Service. La plupart d'entre eux regrettent la suppression du service d'évaluation interne à la DGD, dans la mesure où celui-ci permettait l'intégration d'une pratique évaluative au sein de l'administration. Généralement, lorsque les rapports produits par le Service sont utilisés au sein de la DGD, ils le sont davantage dans le cadre de la gestion de dossiers que de la prise de décision. De plus, les acteurs ont une faible connaissance du mandat du SES et très peu connaissent le contenu des rapports évaluatifs produits par ce dernier. Ce qui pose fondamentalement problème est la forme des rapports d'évaluation. Pour la plupart des gestionnaires, ceux-ci se révèlent être denses et requiert la maîtrise d'un langage considéré comme étant excessivement technocrate. De plus, au cours de notre terrain, nous avons eu l'occasion d'observer la faiblesse des rapports entre les deux entités. Dès lors, nous pouvons constater que la DGD accorde peu d'intérêt au SES ; davantage en raison de contraintes de temps et d'un manque de connaissance plutôt qu'en raison d'une remise en cause de sa légitimité.



Le deuxième acteur est la CTB. Au cours de notre terrain, nous avons été confrontée au constat qu'il nous était impossible d'aborder les relations CTB – SES sans inclure les rapports conflictuels qui altèrent les relations entre l'agence de coopération et l'administration belge, et ce principalement dans les sièges bruxellois<sup>53</sup>. De plus, nous avons vu, dans la partie portant sur la description des parties prenantes, les nombreux enjeux résidant autour de la pratique évaluative pour les trois structures issues de la réforme de la coopération. En plus de ces tensions, il nous est nettement apparu dans le cadre de nos entretiens que le SES manque de reconnaissance au sein de la CTB. En témoigne cet extrait : « *le SES n'a pas de légitimité et de crédibilité ici* » (Extrait d'entretien n°3). En effet, l'ensemble des personnes que nous avons rencontrées à la CTB ont répondu dans ce sens à nos questions. Dès lors, nous sommes en possession de divers facteurs explicatifs nous permettant d'affirmer que la CTB semble remettre en cause la légitimité du SES.

Tout d'abord, des facteurs interpersonnels, dont nous ne pouvons pas divulguer le contenu, contribuent à nourrir cette vision relativement négative de la CTB à l'encontre du SES. Ensuite, les acteurs que nous avons rencontrés ont mis en doute trois éléments principaux. D'une part, la méthodologie utilisée dans les évaluations menées par le SES : « *il y a des fautes méthodologiques alors que c'est LE service de l'évaluation* » (Extrait d'entretien n°3). Cela amoindrirait la crédibilité et la légitimité du SES. D'autre part, les acteurs ont mis en doute l'indépendance du SES. À la fois sur un plan géographique, puisque, comme nous l'avons déjà exprimé, le SES se situe dans les bâtiments du SPF AE, dans lequel est installée la DGD. Selon les acteurs, cette proximité géographique semblerait poser question quant à la garantie d'indépendance du Service. En outre, les acteurs ont mobilisé la question du transfert du personnel de la DGD vers le SES suite à la fusion de 2010. « *Comment est-ce possible que des personnes qui se trouvaient à l'intérieur de la DGD sont maintenant au niveau de S4 ? Je trouve ça inconcevable* » (Extrait d'entretien n°13). Enfin, les TdR sont également visés. Ces derniers sont en effet rédigés par le SES et non par les évaluateurs externes, ce qui met en lumière une possible influence donnée aux évaluations par le SES.

Néanmoins, nous tenons à nuancer la plupart de ces propos. Tout d'abord, il est à noter que ces critiques s'inscrivent dans le contexte latent du conflit CTB – DGD. Nous avons constaté que la CTB fait un amalgame entre le SES et la DGD. Alors qu'au quotidien, nos observations nous permettent d'affirmer que le SES possède très peu de contacts avec l'administration. D'ailleurs, à aucun moment nous n'avons été les témoins d'une instrumentalisation du SES par la DGD. En outre, même si une partie du personnel du SES est composé d'anciens gestionnaires de la DGD, il n'empêche que ces derniers représentent une faible minorité dans la composition du SES. Par ailleurs, nous avons constaté qu'il manque un lieu commun entre la CTB et le SES, un lieu permettant le dialogue entre ces deux

---

<sup>53</sup> Il est à noter que ces rapports tendus se rencontrent surtout entre les deux sièges à Bruxelles. Certains acteurs ayant été sur le terrain, nous ont affirmé que les rapports y sont davantage cordiaux entre les représentants des deux entités.

parties prenantes, de sorte à améliorer leurs relations. Enfin, bien que le mandat ne soit absolument pas remis en cause par les acteurs de la CTB, le Service est soumis à de nombreuses critiques quant à la qualité de son travail et son indépendance. En d'autres mots, la CTB ne doute pas de la pertinence de l'existence d'un service tel que le SES mais elle ne reconnaît pas non plus la qualité de son travail. Dès lors, nous voici en mesure d'affirmer qu'au regard de nos informations et de nos constats, le SES semble manquer fondamentalement de légitimité au sein de l'agence belge de coopération.

Troisièmement, la cellule stratégique paraît être *a priori* la partie prenante d'importance pour le SES, car l'objectif ultime de ce dernier est de fournir des évaluations à portée stratégique afin de conseiller les décideurs dans leurs prises de décisions. En effet, idéalement, le Service devrait être dans une véritable relation de partenariat avec la cellule stratégique. Néanmoins, notre confrontation avec le terrain nous a fourni des éléments n'abondant pas totalement dans ce sens. En guise d'explication, il y a d'abord le facteur temps qu'il est utile de considérer. En effet, nous l'avons déjà démontré, l'un des maux de l'évaluation est « *le décalage existant entre le temps court du politique et celui plus long de l'évaluation* » (Jacob, 2005. p.72). Pour preuve, au sein de la cellule, nous dit un acteur, « *ce qui est important change un peu du jour au lendemain, donc c'est difficile pour le SES de répondre à certaines demandes* » (Extrait d'entretien n°11). Bien que la question du *timing* soit un facteur explicatif non négligeable, il ne nous paraît pas être suffisant, dans la mesure où même si les évaluations n'arrivent pas au moment opportun, elles n'en demeurent pas moins être une source d'informations pertinentes.

Pour continuer notre démonstration, nos observations de terrain nous ont permis d'assister à un événement que nous considérons comme étant illustratif des relations existant entre le SES et le politique. Au terme de notre terrain, le Service a reçu une demande d'évaluation de la part du Ministre. Celle-ci devait porter sur le système des soins de santé dans un vaste pays d'Afrique centrale, en vue d'être utilisée pour le futur Conseil des Ministres. Cette situation, *a priori* régulière, nous a confrontée à deux constats. D'une part, le SES se trouve dans une position totalement ambivalente car quelle que soit la réponse du Service, elle ne se révélerait pas être à l'avantage de celui-ci. En effet, soit le Service refuse de mener cette évaluation compte tenu du temps mis à sa disposition et du risque encouru de rendre un travail de faible qualité ; soit le Service accepte de gérer ce travail, au risque cette fois-ci de passer pour des incompetents et, par conséquent, de saper leur légitimité. D'autre part, nous étions face à un constat d'incompréhension absolue de la pratique évaluative par le politique. D'ailleurs, un acteur nous confiera en entretien : « *je pense que les gens qui décident du budget ne comprennent pas ce qu'il faut faire pour une évaluation de qualité. Ceux qui décident ne savent pas de quoi ils parlent* » (Extrait d'entretien n°1). Dès lors, compte tenu de nos observations, nous pouvons conclure ceci : la cellule stratégique ne semble pas remettre en cause le travail du SES, sa légitimité ou

son mandat. Mais en raison de ses priorités et de son agenda politique, elle tendrait davantage à manquer d'intérêt pour le SES. En effet, un acteur nous confirme que « *pour le Cabinet, nous sommes là parce que la loi dit qu'on doit être là* » (Extrait d'entretien n°11).

Le quatrième acteur est le Parlement fédéral. Sur base du cadre légal, nous sommes en mesure d'affirmer que le Parlement devrait être la priorité absolue du SES, car l'ES a l'obligation légale de lui rendre compte annuellement des constats et des recommandations des travaux évaluatifs menés au cours de l'année écoulée. Nous l'avons déjà brièvement évoqué, le Service rencontre certaines difficultés dans sa relation avec le Parlement. La première concerne le temps, car l'Évaluateur Spécial rend compte au Parlement de l'année « T+2 ». En guise d'exemple : cette année, l'ES rapportera au Parlement pour l'année 2013. Les évaluations ayant pris cours en 2012 ne sont pour la plupart pas encore achevées, étant donné la longueur des processus. L'Évaluateur Spécial est dans l'obligation de rapporter les résultats des évaluations terminées à savoir celles de 2011. Dès lors, pour l'année 2013, l'Évaluateur Spécial abordera les conclusions des évaluations démarrées en 2011 et clôturées dans le courant 2012, c'est-à-dire près de deux ans auparavant. Par conséquent, les informations se trouvant dans le rapport annuel et à destination du Parlement, se voient être quelque peu obsolètes.

Un autre problème que rencontre le SES est le manque d'intérêt des parlementaires à l'attention du rapport de l'Évaluateur Spécial mais également de la coopération au développement dans son ensemble. Nous sommes en mesure d'affirmer ces propos étant donné le nombre important de personnes interviewées abondant dans ce sens. Plusieurs éléments explicatifs nous permettent de nourrir notre réflexion. D'abord, la coopération n'est pas considérée comme étant un axe prioritaire en matière de politique. De plus, il réside une certaine instabilité politique sur le plan de la coopération, ainsi qu'en témoigne le nombre important de Ministres en charge de la coopération en moins d'une décennie. Par ailleurs, nous pensons que la coopération subit l'effet de « *la majorité silencieuse* » (Jacob, 2010. p.207), et ce d'une double manière. D'abord, au regard du discours des personnes interviewées, les parlementaires manquent d'intérêt pour la coopération car elle ne fait pas partie des priorités politiques nationales et les parlementaires ne voient pas dans les bénéficiaires un public d'électeurs. « *C'est pas ça qui va les faire élire. Les parlementaires sont redevables vis-à-vis de leurs électeurs. [...] il est clair que les gens du Sud ne nous élisent pas* » (Extrait d'entretien n°4). Ensuite, bien que les citoyens belges soient relativement intéressés par les questions dites « nord-sud », ils représentent malgré eux une majorité silencieuse. Enfin, le contexte socio-économique actuel tient une place importante, dans la mesure où les parlementaires s'inquiètent davantage de la situation de leurs électeurs au détriment des conditions de vie des populations du Sud.

Ces divers éléments présentés ci-dessus nous conduisent à penser que ce qui fait principalement défaut au Service vis-à-vis du Parlement est le manque d'intérêt généralisé pour la coopération au développement. Selon Jacob (2005), le Parlement belge est faiblement investi dans la démarche évaluative. Il n'existe pas de parlementaires chargés de l'évaluation de politiques, par exemple. D'ailleurs, en Belgique, les évaluations servent davantage à apaiser les débats politiques à portée éthique. De plus, nous pouvons remarquer qu'en Belgique il existe une professionnalisation de l'exercice politique. Les hommes politiques mènent une carrière linéaire, nous dit Jacob (2005) ; ils réalisent un ou deux mandats et deviennent Ministres. Ainsi, les hommes politiques acceptent peu une perspective critique sur leurs pratiques et leurs actions.

Enfin, nous souhaitons revenir sur un dernier élément explicatif. À la lumière de l'analyse des rapports annuels de l'Évaluateur Spécial, nous avons remarqué que, lors des premières années d'existence du SES, la publication du rapport annuel a manqué de régularité. Ainsi, nous pensons que cette discontinuité des premières années a pu entraîner un manque d'automatisme quant aux relations entre le Parlement et le SES. Pour finir, nous portons à notre connaissance que « *l'Évaluateur Spécial néglige son rapport annuel, alors que c'est la raison d'être du Service* » (Extrait d'entretien n°12). À ce titre, nous nous interrogeons sur l'importance dudit rapport, car il se révèle être essentiel pour le Service. La séance de rapportage représente l'unique contact que possède le SES avec l'extérieur et indirectement avec l'opinion publique. C'est ici que nous saisissons toute l'importance de la démarche. En rendant compte au Parlement, le Service a l'opportunité d'interpeller l'opinion publique mais aussi et surtout le Ministre de la coopération. Cette opportunité donne au Service toute la portée stratégique dont il doit faire preuve, tant pour rendre compte des résultats de la coopération belge que pour contribuer à l'apprentissage de cette dernière et à l'atteinte de ses objectifs. Cependant, le Parlement semble être trop peu mobilisé par le SES.

Revenir en détails sur la manière dont les parties prenantes perçoivent le Service de l'Évaluation Spéciale et/ou son chef de service nous permet de tirer quelques constats importants. Généralement, la légitimité n'est pas remise en cause de manière absolue par les acteurs. En effet, ils reconnaissent la pertinence de son mandat, la qualité de son travail, tant en termes de références méthodologiques qu'en termes d'analyse de la problématique étudiée. Une légère nuance peut être apportée à ce constat au regard du point de vue de la CTB qui tend à être davantage critique. N'oublions pas l'impact des rapports entre l'agence de mise en œuvre de la coopération et l'administration en charge de l'élaboration politique de celle-ci sur la perception du Service et l'indépendance dont il fait preuve.

Dès lors, nous voici en mesure de répondre à notre seconde hypothèse portant sur la légitimité du Service au regard de la typologie de Scott. Nous avons vu au cours de notre

démonstration que le Service dispose d'une légitimité réglementaire relative, compte tenu de son assise légale : premièrement par l'arrêté royal qui l'institue ; deuxièmement au regard du contenu de la nouvelle loi portant sur la coopération au développement ; et troisièmement compte tenu de l'article 17 du troisième contrat de gestion se référant au caractère obligatoire d'évaluer la qualité des prestations de la CTB. Cependant, elle est toute relative car, malgré ce cadre légal, le SES ne dispose pas d'un pouvoir contraignant sur les acteurs. En revanche, le SES possède une légitimité cognitive en raison de l'environnement dans lequel il s'inscrit et du langage évaluatif commun qu'il mobilise, même si cela est au détriment de la compréhension de ses publics cibles. Mais la question davantage fondamentale qui retenait notre attention portait sur la légitimité normative, générée par la perception des parties prenantes. Et nous constatons que cette légitimité normative est relativement mise en doute par les acteurs internes comme externes. En effet, les acteurs reconnaissent au Service un certain professionnalisme quant aux pratiques et méthodes évaluatives. D'ailleurs, « *être professionnel, c'est non seulement se juger comme tel mais c'est aussi être reconnu comme tel par des acteurs extérieurs [...]* » (Boussard et al., (dir.), 2010, p.15). Toutefois, il serait apprécié par les acteurs internes comme externes que le SES améliore sa visibilité et s'ouvre vers l'extérieur en vue de systématiser davantage l'appel à ses compétences.

Pour conclure, même si nous ne remettons pas en doute la portée réglementaire du SES, nous avons vu qu'elle pouvait être discutée. Ensuite, nous confirmons le caractère cognitif de la légitimité du SES. Enfin, nous voyons que la légitimité normative est davantage fonction du type de partie prenante du SES. Au regard de notre construction théorique, la légitimité se voit remise en cause dans une certaine mesure. Par contre, la pratique évaluative manque quant à elle d'intérêt.

## **5. Le syndrome de la culture évaluative**

Alors que nous nous étions intéressée à la littérature portant sur l'évaluation des politiques publiques, durant notre terrain, nous avons réalisé un constat frappant. La quasi totalité des personnes interviewées dans le cadre de cette recherche évoquait la faiblesse de la culture évaluative en guise d'explication aux difficultés rencontrées par le SES. Par conséquent, au regard d'une revue de la littérature orientée dans ce sens, de nos observations de terrain et des résultats d'une méta-évaluation posant indirectement la question de la culture de l'évaluation, nous sommes en mesure d'établir un diagnostic de la situation dans le champ de la coopération belge au développement.

Au cours de nos entretiens, et nous pouvons en faire un constat généralisé, les différents acteurs rencontrés nous ont largement affirmé que la principale raison pouvant donner sens aux difficultés rencontrées par la pratique évaluative serait la faible, voire inexistante, culture de l'évaluation au sein du SPF AE. En effet, au regard du contenu des organigrammes du SPF AE, le SES semble être le seul service en charge d'évaluer les politiques publiques et ce uniquement en matière de

développement. Les affaires étrangères sont soumises à un contrôle financier en interne par un auditeur et en externe par la Cour des comptes, mais elles ne sont assujetties à aucune pratique évaluative. Ainsi, la DGD s'inscrit dans un système fédéral dans lequel il n'existe aucune politique ou pratique d'évaluation. De ce fait, la pratique évaluative se voit davantage être le fruit d'une réflexion de l'administration de la coopération plutôt qu'une réelle vision politique au sein du SPF AE dans son ensemble. Nous voici bien loin de la définition de Lenoir (1995) considérant l'institutionnalisation de l'évaluation comme étant une « *reconnaissance officielle* » (cité dans Jacob, 2005, p.31) de celle-ci.

De plus, tout au long de ce travail, nous avons pu constater le caractère prégnant de la modernisation étatique dans la place accordée à l'évaluation au sein des politiques publiques. Nous considérons, à l'image de la pensée de Jacob (2005), qu'en effet ce courant de réforme modernisatrice s'est vu être implicitement et explicitement déterminant dans le développement de la culture évaluative. Dès lors, le recours à l'évaluation pour les politiques publiques s'exprime à travers trois éléments. Premièrement, au cours de l'histoire, les Etats, principalement occidentaux, ont vu leurs dépenses publiques augmenter de manière exponentielle. En réaction à cette situation, s'est érigé le courant de la rationalisation des choix budgétaires pour lequel l'évaluation était centrale. Deuxièmement, suite à cette approche rationnelle et réflexive, a émergé la question de la légitimité étatique, principalement mise en doute par les citoyens se voyant moins satisfaits par les services publics. Ce second contexte s'est également vu propice au développement de l'évaluation comme source de « *régénérescence de la légitimité* » (*Ibid.*, p.130) étatique. Troisièmement, nous avons comme dernier élément la vague de modernisation étatique, notamment avec le NPM, dans laquelle l'évaluation s'inscrit en tant qu'instrument. En effet, moderniser l'administration paraît être l'action miracle face aux problèmes qu'elle rencontre. En Belgique, le mouvement managérial est relativement récent, pour exemple, la période de mise en place du plan « Copernic » au niveau fédéral date du début des années 2000. Dès lors, la modernisation étatique a au moins eu pour effet d'intégrer l'évaluation dans les processus des politiques publiques.

En outre, dans notre revue de la littérature, nous avons explicité, selon Jacob et Varone (2003), cinq critères d'institutionnalisation de l'évaluation afin d'établir un diagnostic de la situation dans le champ de la coopération belge au développement.

Le premier critère s'intéresse à l'existence de structures organisationnelles. Ce type d'institution se révèle être efficace dans l'émergence de l'évaluation et de son utilisation. En Belgique, le niveau administratif se voit couvert par l'existence et la pratique du SES en tant que structure permanente. Le niveau parlementaire, quant à lui, n'existe pas au sens strict du terme. D'ailleurs, dans le travail

comparatif mené par Jacob (2005), le Parlement belge se situe dans le bas du classement<sup>54</sup> au vu de son investissement à l'encontre de la pratique évaluative. En effet, dans le cadre de la coopération, le Parlement est mobilisé uniquement lors du rapportage annuel des résultats de l'Évaluateur Spécial. À cet effet, certains acteurs ont mis en lumière l'insuffisance des contacts entre le SES et le Parlement.

Le second critère, quant à lui, porte sur l'existence de clauses évaluatives apparaissant dans les textes légaux et/ou les règlements. Nous avons pu le constater lors de notre examen du cadre légal, l'évaluation s'inscrit à différents niveaux juridiques. D'abord dans la loi régissant la coopération au développement ; cette dernière implique une pratique évaluative interne via les acteurs de mise en œuvre eux-mêmes et externe par l'exercice du SES. Ensuite, le SES dispose d'une assise légale à travers l'arrêté royal portant à sa création. Enfin, l'évaluation apparaît comme obligatoire dans l'article 17 du troisième contrat de gestion liant la CTB à l'État belge. En effet, comme nous en informe Jacob (2005), « *la procéduralisation* » (p.64) influence l'institutionnalisation de l'évaluation. Autrement dit, à mesure que les règlements se voient être contraignants quant à l'obligation de mener des évaluations, la pratique tend à s'ancrer. Certains des acteurs rencontrés ont mis en perspective le manque d'obligation légale et/ou réglementaire à l'attention de la pratique évaluative en Belgique. D'ailleurs, le SES ne dispose d'aucun pouvoir contraignant, comme nous l'avons vu ci-dessus.

Un troisième critère permettant le diagnostic est la mise en place d'une communauté épistémique, à savoir : « *un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier et une revendication d'autorité en ce qui concerne les connaissances pertinentes pour les politiques* » (Haas (1992) p.3. Cité dans Meyer et Molyneux-Hodgson, 2011, p.143). L'existence d'une telle communauté en Belgique, à l'image de la Société Française d'Évaluation par exemple, favoriserait le développement d'un réseau professionnel. Dans l'étude comparative de Jacob (2005), la Belgique se trouve en queue de peloton car elle n'héberge pas de société nationale d'évaluation, pouvant permettre à l'ensemble des acteurs concernés d'échanger des bonnes pratiques. En effet, ces sociétés seraient les témoins d'une prise de maturité dans la pratique évaluative. Néanmoins, au niveau de la région wallonne, la Belgique n'est pas en reste. Cette région affecte beaucoup de ressources dans l'élaboration d'un cadre institutionnel et méthodologique. Cela résulte principalement de la prise de conscience du caractère utilitaire des évaluations par les autorités publiques, lors de l'obligation d'évaluation suite à l'octroi de fonds structurels européens. Dès lors, à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle, la Wallonie développera progressivement une culture de l'évaluation. Cette réflexion se concrétisera par la création d'une Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective (SWEP) et d'un Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS). Le

---

<sup>54</sup> Dans cet exercice Jacob compare la Belgique, la France, la Suisse et les Pays-Bas.

gouvernement régional wallon définira également le Contrat d'avenir pour la Wallonie (CAW) dans lequel l'évaluation des politiques publiques tiendra une place de choix.

Un quatrième critère d'institutionnalisation s'intéresse à l'existence d'une profession organisée. À cet effet, bien que le personnel ne soit pas composé d'évaluateurs, la totalité des membres du personnel a suivi une formation de haute qualité et dispose d'expériences diverses et non négligeables en matière d'évaluation. De nombreux acteurs ont d'ailleurs reconnu l'amélioration de la qualité des pratiques du SES depuis sa création en 2003. Mais certains déplorent que le SES ne puisse être davantage flexible en matière d'engagement de personnel.

Enfin, le dernier critère porte sur le nombre d'évaluations réalisées. Contrairement aux quatre critères précédents, nous ne partageons pas l'avis des auteurs quant à l'à-propos de ce dernier critère quantitatif. Comme nous l'avons présenté auparavant, le SES a mené un nombre relativement important d'évaluations depuis sa création en 2003. Pourtant, il ne paraît pas disposer d'une assise institutionnelle suffisante, compte tenu de ses propres interrogations quant à son utilité et sa visibilité.

Au regard de la réflexion menée autour de ces cinq critères institutionnalisant l'évaluation, notre diagnostic s'avère être mitigé. Alors que la coopération dispose d'une structure permanente via l'existence du SES, le Parlement manque d'intérêt, d'abord pour la coopération au développement ensuite pour la pratique évaluative. L'assise légale est existante mais demeure trop peu contraignante, à l'exception de l'évaluation de la qualité des prestations de la CTB. Même si la région wallonne se voit précurseur en la matière, la Belgique ne possède pas de société nationale d'évaluation permettant la création d'un lieu commun de partage et de dialogue entre les différents acteurs nationaux de l'évaluation. Bien que le personnel du SES dispose via son expérience et ses formations d'une connaissance non négligeable des pratiques et des méthodes évaluatives, il demeure néanmoins composé de gestionnaires administratifs et non d'évaluateurs. Enfin, alors que le SES a mené un nombre considérable d'évaluations couvrant quasiment l'ensemble des acteurs de la coopération belge au développement, ses examens évaluatifs manque d'intérêt de la part des parties prenantes. Finalement, ce constat se révèle être en demi teinte. Cependant, les différents entretiens que nous avons menés dans le cadre de cette recherche nous poussent à penser que cette culture évaluative va en s'améliorant, dans la mesure où l'ensemble des personnes rencontrées avait une connaissance minimale des objectifs de l'évaluation et avait dépassé la vision de l'évaluation comme étant une punition. De plus, nous avons constaté que la nouvelle génération de gestionnaires de l'administration a davantage recours aux rapports d'évaluation. Mais il est à noter que ces rapports ne sont pas nécessairement ceux du SES. Néanmoins, au regard des gestionnaires, l'évaluation semble davantage mettre en perspective les aspects négatifs des projets et ou des programmes, au détriment des réussites engendrées par ces derniers. Enfin, les recommandations issues de la méta-évaluation portant sur les



capacités évaluatives des acteurs non gouvernementaux nous ont également permis de constater qu'il n'existe pas de politique en matière d'évaluation au sein de la DGD à destination des ANG<sup>55</sup>. Dès lors, cela nous amène à nuancer nos propos. Si la pratique évaluative tend à être davantage institutionnalisée au niveau de la coopération gouvernementale, elle semble l'être moins pour ce qui concerne les acteurs non-gouvernementaux, au regard des résultats de la méta-évaluation conduite par le SES.

Pour conclure, l'une de nos hypothèses s'intéressait effectivement à l'influence de la culture évaluative sur l'intérêt porté au travail mené par le SES, le tout se révélant être un facteur déterminant dans la constitution de la légitimité du SES. Désormais, nous voici en mesure de répondre à ce questionnement. En effet, nous considérons que la culture évaluative tient un rôle considérable dans l'intérêt porté au travail du SES. Nous avons constaté, à travers la démonstration des cinq critères d'institutionnalisation de l'évaluation appliqués au champ de la coopération, que la Belgique ne se situe pas dans les pays précurseurs en matière de pratiques évaluatives ; ainsi lui reste-t-il encore un certain nombre de progrès à accomplir. Mais nous avons surtout eu l'occasion de constater l'impact de l'institutionnalisation sur l'ancrage et la systématisation de la pratique évaluative d'un pays, d'une organisation ou d'un service.

En effet, inscrire l'évaluation dans un cadre légal en l'absence d'une politique évaluative générale paraît manquer de sens. Néanmoins, nous constatons que la pratique évaluative au sein de la coopération belge au développement est une jeune pratique, âgée d'environ une décennie. Dès lors, celle-ci doit probablement encore évoluer. D'ailleurs, le SES s'interroge lui-même quant à son rôle dans la promotion de l'évaluation, principalement au sein de l'administration, contrairement à la CTB qui dispose d'un nombre important de mécanismes de suivi et d'évaluation, et pour laquelle la pratique évaluative semble être davantage systématisée. Mais dans ce cadre, le Service ne risquerait-il pas de perdre une part d'indépendance lui étant si chère ? Pour certains acteurs, le SES reste dans sa bulle et ne va pas assez dans un dialogue qui serait, selon eux, constitutif de légitimité. En effet, s'il manque de reconnaissance, ne devrait-il pas davantage s'ouvrir au monde et se faire connaître ? Nous l'avons déjà précisé, ce sont effectivement des questionnements que nous avons entendus et observés à de nombreuses reprises au cours de notre terrain, mais ces réflexions semblent rester à un niveau intellectuel au détriment d'une mise en pratique. Dès lors, la culture évaluative semble se développer différemment auprès des acteurs de la coopération belge au développement. Elle paraît davantage systématisée à la CTB, elle manque de vision politique dans l'administration et semble faire défaut d'automatisme auprès des gestionnaires. Les ANG quant à eux semblent l'avoir intégré,

---

<sup>55</sup> Recommandation n°1 : « Il est ainsi recommandé à la DGD de définir une politique d'évaluation claire de la coopération non gouvernementale » (SPF AE, 2013, Méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux, p.15)

principalement pour l'aide à la décision. Et le SPF AE ne possède pas de politique orientée sur la pratique évaluative. Enfin, les décideurs politiques ne semblent pas en mesurer la portée ni l'intérêt.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la culture évaluative demeure à ce jour faiblement institutionnalisée dans le champ de la coopération belge au développement. Par conséquent, elle influence négativement l'intérêt porté au travail du SES et par extension à la constitution de sa légitimité.

## Discussion des hypothèses

Au départ nous postulons que : *la création du Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale est une stratégie de relégitimation des programmes gouvernementaux de coopération, suite aux événements vécus par la coopération belge au développement à la fin des années 1990.*

Nous confirmons cette hypothèse, dans la mesure où c'est effectivement suite au scandale de la fin des années 1990 dans la coopération belge au développement que le SES est né. Nous avons eu l'occasion de démontrer qu'à travers la création de ce nouveau Service, la politique publique de coopération avait pour objectif de regagner en légitimité. Dès lors, le SES s'est vu être un agent de légitimation. Cependant, il est à noter qu'au regard du contenu de la nouvelle loi, la perspective d'agent de légitimation risque d'être questionnée.

Nous postulons également qu'*au regard de la typologie de la légitimité de Scott, le SES dispose d'une légitimité réglementaire compte tenu de son assise légale et d'une légitimité cognitive car le SES se conforme à une certaine compréhension culturelle de son environnement au regard de sa méthodologie et de sa soumission aux normes évaluatives internationales. Mais la légitimité normative est mise en doute, car elle repose sur un système de normes et de valeurs, elle trouve sa source dans l'approbation des autres organisations. Dès lors, nous choisissons d'identifier ces organisations comme les parties prenantes du SES, celles-ci peuvent être internes comme les membres de son personnel mais également externes composées de la CTB, de la DGD, de la cellule stratégique, et du Parlement fédéral.*

Nous confirmons en partie cette hypothèse et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, nous postulons que le SES disposait d'une légitimité réglementaire au regard de son assise légale. En effet, nous l'avons exposé à de nombreuses reprises, le SES est d'abord inscrit dans la loi. Il est créé par un arrêté royal, tout comme la nomination de l'Évaluateur Spécial. Dès lors, *a priori*, il nous paraissait manifeste de considérer la légitimité réglementaire comme étant une évidence. Cependant, nous avons constaté que même si le SES dispose d'une assise légale, ce dernier n'en demeure pas moins non contraignant. Par conséquent, le SES se voit conduire des évaluations de qualité et rend des rapports pertinents à des commanditaires qui n'ont aucune obligation légale d'utiliser ces travaux évaluatifs. Ainsi, cette première partie d'hypothèse se voit être invalidée. Deuxièmement, nous partions de l'idée que le SES dispose d'une légitimité cognitive au regard du cadre de référence qu'il partage. Contrairement à la précédente, nous validons cette partie d'hypothèse. Effectivement, le SES est soumis à un cadre de référence commun à travers les normes évaluatives du CAD mais également à travers son inscription dans divers consortiums de services d'évaluation internationaux. Troisièmement, la perspective de la légitimité normative nous posait davantage question. Cette

légitimité trouve sa source dans la perception des parties prenantes. En interrogeant ces parties prenantes internes et externes, nous sommes dans la possibilité de valider une part de cette troisième partie d'hypothèse. En effet, nous avons constaté au cours de nos entretiens que ce sont principalement les parties prenantes internes qui s'avèrent être les plus critiques à l'égard de la légitimité et de la crédibilité du SES. Les parties prenantes externes, quant à elles, ont des avis divergents. Certaines sont largement plus critiques que d'autres quant aux pratiques et à la légitimité du SES. Néanmoins, les acteurs pensent unanimement que le SES a ses raisons d'être. Globalement, nous considérons qu'en effet, la légitimité du SES peut être mise en question au regard de ses parties prenantes. Mais le Service semble davantage manquer d'intérêt et de visibilité. C'est pourquoi nous ne pouvons valider qu'en partie cette seconde hypothèse.

Enfin, nous postulons que *la culture de l'évaluation au sein du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, est un facteur influençant l'intérêt porté au travail du Service de l'Evaluation Spéciale de la coopération internationale et ce facteur tendrait à influencer la légitimité pouvant lui être accordée.*

Cette question de la culture évaluative s'est vue être rapidement mobilisée par les acteurs en tant que facteur explicatif des difficultés que pouvait rencontrer le SES. Par conséquent, nous avons voulu vérifier au moyen d'un cadrage théorique si effectivement la culture de l'évaluation pouvait être un facteur explicatif du manque de crédibilité et de légitimité pouvant être accordée au Service. Dès lors, nous validons cette hypothèse, car d'un point de vue purement empirique, l'ensemble des acteurs rencontrés ont mobilisé ce critère. Ensuite, d'un point de vue théorique, nous avons pu constater que dans le champ de la coopération au développement, même si la Belgique ne semble pas dernière de la classe, il lui reste encore un certain nombre d'efforts à fournir pour institutionnaliser davantage l'évaluation et ainsi, contribuer à une meilleure prise en compte de l'utilité des travaux évaluatifs du SES et par extension de sa légitimité.

Nous sommes en mesure de valider l'ensemble des hypothèses mobilisées dans le cadre de cette recherche. Ce qui nous permet de conclure que le Service de l'évaluation Spéciale de la coopération internationale du SPF AE se trouve dans le paradoxe d'être un agent de légitimation en quête de légitimité. En effet, nos analyses nous ont permis de démontrer le caractère ambivalent dans lequel le SES se situe. Aux prémisses, il a été créé comme outil de légitimation des politiques publiques de coopération au développement. En une dizaine d'années d'existence, il a acquis une maîtrise méthodologique et théorique de l'évaluation. Il a pu également asseoir son indépendance. Néanmoins, à ce jour, alors que certains acteurs remettent peu en cause son existence, il demeure faiblement utilisé.

Cette maigre utilisation trouve une double explication. D'une part, une culture évaluative qui semble encore faire défaut au sein de l'administration. D'autre part, un manque d'intérêt des produits du SES. Ce manque d'intérêt révélerait une remise en cause de la légitimité du SES, principalement de la part des décideurs. Les gestionnaires, quant à eux, font davantage face à des contraintes organisationnelles et structurelles. Par conséquent, ils accordent peu de temps au travail évaluatif. La CTB, quant à elle, perçoit le SES comme une extension de la DGD. Par conséquent, les évaluations de la qualité de la CTB, se révélant être l'unique caractère contraignant du SES, sont considérées par la CTB comme étant peu légitimes et crédibles. Au Parlement fédéral, le SES semble davantage subir les effets d'un manque de considération généralisé à l'attention de la coopération au développement dans son ensemble. Dès lors, le SES semble se trouver dans un contexte dans lequel il ne possède pas de véritable place et au sein duquel il tente en vain de légitimer son existence.

À ce titre, une piste de réflexion s'offre à nous. Il sera intéressant à l'avenir d'observer quel va être le nouveau mandat du SES au regard du contenu de la nouvelle loi, le définissant désormais comme agent certificateur. Quelle stratégie va-t-il mobiliser au regard des agents de mise en œuvre de la coopération pour légitimer son existence ? En aura-t-il les moyens en termes de ressources humaines et financières ? À travers ces nouvelles prérogatives, ne risque-t-il pas de devenir une ligne dans le vaste processus de la conduite des politiques publiques ?

## Conclusion

À travers cette recherche, nous avons souhaité interroger la légitimité du Service de l'Évaluation Spéciale de la coopération internationale. Dès lors, le constat fondamental apporté par la discussion de nos hypothèses porte sur la situation paradoxale du SES à savoir : un agent de légitimation en quête de légitimité.

En effet le SES a bel et bien été créé en vue de regagner en une légitimité perdue suite à la crise de la coopération. Bien qu'il dispose d'une assise légale, il ne possède pas de caractère contraignant. En revanche, il partage un monde commun, celui de l'évaluation. Néanmoins, les parties prenantes sont fondamentales dans l'assise de sa légitimité. Alors que le personnel du SES est extrêmement critique vis-à-vis de lui-même. Les parties prenantes externes s'accordent à dire que le SES à ses raisons d'être et questionnent davantage la position de l'Évaluateur Spécial. Enfin, la culture évaluative se veut déterminante dans l'intérêt porté aux productions du SES. La coopération aurait encore une part d'efforts à accomplir.

De plus, ce travail s'est révélé éclairant quant à l'importance de la mouvance modernisatrice dans la mise en place de la pratique évaluative par les Etats. Nous avons vu son influence tantôt implicite lors de la réforme de la coopération ; tantôt explicite avec la réforme copernicienne. Cette recherche nous a également montré que le SES se veut résolument contraint par son environnement. D'abord, il est tributaire du conflit CTB-DGD. Ensuite, il subit les effets d'une pratique évaluative peu institutionnalisée.

En outre, traiter le paradigme de la légitimité d'un Service tel que notre objet s'est révélé être passionnant à plus d'un titre. En effet, nous avons pu mesurer la portée internationale de la réflexion, mais aussi l'exigence et la pertinence de l'exercice évaluatif. De plus, notre objet, le SES s'est également vu être un laboratoire d'un questionnement plus large sur la légitimité de l'évaluation dans le champ de la coopération dans son ensemble.

Plus largement, cette recherche nous a amenée à constater la dissonance résidant entre l'apparent conformisme aux normes internationales de la part de l'Etat belge, et la réalité du terrain qui se révèle être toute autre. En effet, en apparence la coopération belge semble pratiquer l'évaluation de manière systématisée, au regard de son inscription dans le cadre légal. Dans les faits, les pratiques sont moins régulières et institutionnalisées comme nous venons de le démontrer.

Enfin, nous avons observé le contexte changeant dans lequel s'inscrit désormais le SES. À cet effet, il serait probablement intéressant d'étudier la stratégie qu'emploiera le Service pour veiller à maintenir la part de légitimité méthodologique et théorique dont il dispose au regard des nouvelles compétences certificatives qui lui seront bientôt imposées.

## Bibliographie

### Ouvrages

- ATLANI-DUAULT Laëtitia, 2009, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*. Paris, Armand Colin.
- BOUSSARD *et al. (dir.)*, 2010, *L'injonction au professionnalisme : analyse d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Collection Des Sociétés.
- BRUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich, et Knoepfel Peter, (éd.), 1998, Traduit de l'allemand par F. Varone. *Politique Publiques Evaluations*, Economica, Collection Politique Comparée.
- DAVIES Rick, DART Jess, 2005, *The « Most Significant Change » (MSC) technique. A guide to its use*.
- DEVELTERE Patrick, MICHEL Aristide, 2010, *Chronique d'un demi-siècle de coopération belge au développement*, La Coopération belge au Développement.
- EARL Sarah, CARDEN Fred, SMUTYLO Terry, 2002, *La cartographie des incidences : intégrer l'apprentissage et la réflexion dans les programmes de développement*, Ottawa, IDRC.
- FRIEDBERG Erhard, 1988, *L'analyse sociologique des organisations*, POUR n°28, Paris L'Harmattan.
- JACOB Steve, 2005, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Collection « Cité européenne » n°35, Bruxelles, Presse Interuniversitaire Européennes.
- JACOB Steve, VARONE Frédéric, 2003, *Evaluer l'action publique : Etat des lieux et perspectives en Belgique*, Série Modernisation de l'administration, Gent Académia Press.
- KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2<sup>ème</sup> édition, Zürich, Verlag Rüegger.
- LAUFER Romain, BURLAUD Alain, (Eds.), 1980, *Management public : Gestion et légitimité*, Paris, Dalloz Gestion, (Collection Système et Stratégies).
- QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc, 2006, *Manuel de Recherche en sciences sociales*, 3<sup>ème</sup> édition entièrement revue et augmentée, Paris, Dunod.

## Articles

- BUISSON Marie-Laure, 2005/4, « La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l'environnement ? », *Management & Avenir*, n°6, pp. 147-164.
- BUISSON Marie-Laure, 2008, « Légitimité et sciences de gestion : état des lieux et perspectives », *Humanisme et Entreprise*, octobre, n°289, pp. 29-57.
- CARTIER-BRESSON Jean *et al.*, 2009/4, « Les mots du développement : trajectoires et pouvoirs » Introduction, *Revue Tiers Monde*, n° 200, pp. 725-734.
- COENEN-HUTHER Jacques, 2003/3, « Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique », *Revue française de sociologie*, Vol. 44, pp. 531-547.
- DEGEORGES Olivier, MONNIER Eric, SPENLEHAUER Vincent, 1990, « L'évaluation comme outil de légitimation : le cas des organisations internationales », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 4, pp. 1-23.
- DURAN Patrice, 1993, « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Revue Pouvoir*, novembre, n°67, pp. 137-149.
- GIBERT Patrick, 2008, « Un ou quatre managements publics ? », *Politique et management public*, (mars), Vol. 26, pp. 7-23. [URL : <http://pmp.revues.org/1442;DOI:10.4000/pmp.1442>, Mis en ligne le 11 mai 2011, consulté le 12 octobre 2012].
- JACOB Steve, 2005, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, (mai), Vol. 55, pp. 835-864.
- JACOB Steve, 2010, « Evaluation », in BOUSSAGUET Laurie *et al.*, (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (Collection « Références »).
- MEYER Morgan, MOLYNEUX-HODGSON Susan, 2011, « « Communautés épistémiques » : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences ? », *Terrains et Travaux*, (janvier), n°18, pp. 141-154.
- PETERS Guy B., 2010, « Nouveau Management Public (New Public Management) », in BOUSSAGUET Laurie *et al.*, (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (Collection « Références »).



SUCHMAN Mark C., 1995, « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *The Academy of Management Review*, Vol.20, No. 3, pp. 571-610.

THALINEAU Alain, RIVARD Thierry, 2007, « Produire de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables ? », in JACOT Henri, FOUQUET Annie, (Dir.), 2007, *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, (Collection « La Librairie des Humanités »), pp. 81-88.

VAN HAEPEREN Béatrice, 2012/2, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économiques*, Tome LI, pp. 83-99.

VARONE Frédéric, MAGDALIJNS Christophe, 2000, « L'Evaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis », *Pyramide Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles*, n°1, Bruxelles, pp. 55-85.

WOLLMANN Helmut, 2007, « Policy Evaluation and Evaluation Research », in FISHER Frank, MILLER Gerald, SINDEY Mara (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, New York, Marcel Dekker Publisher, pp. 393-402.

### **Textes légaux**

LOI du 21/12/1998, « portant création de la « Coopération Technique Belge » sous la forme d'une société de droit public », *Le Moniteur belge*, 30/12/1998, p.41810.

LOI du 25/05/1999, « relative à la coopération internationale belge », *Le Moniteur belge*, 01/07/1999, p.24836.

LOI du 19/03/2013, « relative à la Coopération au Développement », *Le Moniteur belge*, 12/04/2013, p.22563.

ARRETE ROYAL du 4/05/1999, « portant nomination d'un « Evalueur Spécial de la Coopération internationale » auprès du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale, et fixant son statut administratif et pécuniaire », *Le Moniteur belge*, 30/06/1999, p.24780.

ARRÊTÉ ROYAL du 17/02/2003, « portant création d'un service « Evaluation spéciale de la Coopération internationale », *Le Moniteur belge*, 19/02/2003, p.8013.

ARRETE ROYAL du 4/04/2003, « portant à la désignation d'un évaluateur spécial auprès du service « Evaluation spéciale de la Coopération internationale » », *Le Moniteur belge*, 02/05/2003, p.23835.

ARRÊTÉ ROYAL du 5/08/2006, « portant assentiment au troisième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale « Coopération technique belge » », *Le Moniteur belge*, 27/09/2006, p.50129.

ARRÊTÉ ROYAL du 25/02/2010, « portant création d'un service Evaluation spéciale de la Coopération internationale », *Le Moniteur belge*, 15/03/2010, p.16283.

### **Documents internationaux**

CAD/OCDE, 1997, *EXAMEN PAR LES PAIRS de la Belgique*.

CAD/OCDE, 2001, *EXAMEN PAR LES PAIRS de la Belgique*.

CAD/OCDE, 2005, *EXAMEN PAR LES PAIRS de la Belgique*.

CAD/OCDE, 2010, *EXAMEN PAR LES PAIRS de la Belgique*.

CAD/OCDE, 2002, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*.

OCDE, 2005, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*.

CAD/OCDE, 2006, *Normes de qualité pour l'évaluation*.

CAD/OCDE, 2010, *Evaluer la coopération pour le développement. Récapitulatif des normes et standards de références*, Deuxième édition.

### **Rapports d'évaluation**

Chambre des représentants de Belgique, 1997, *Rapport de suivi des problèmes de l'AGCD*.

KLIEST et al., 2010, *Examen par les pairs de la fonction d'évaluation du Service public fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement*. Rapport final.

Service de l'Evaluation Spéciale de la Coopération internationale, 2007, *Evaluation de la qualité des prestations de la CTB*, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale, 2008, *Évaluation de la qualité des prestations de la CTB*, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale, 2009, *Évaluation de la qualité des prestations de la CTB*, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale, 2010, *Évaluation de la qualité des prestations de la CTB*, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale, 2010, *Évaluation du rapportage des résultats de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD)*, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale, 2013, *Méta-évaluation des programmes des acteurs non-gouvernementaux*, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération Internationale, 2006, *Évaluation de la Coopération bilatérale directe au développement 1999-2005*, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

### **Sources internet**

<http://www.oecd.org/fr/cad/lemandatducomitedaideaudeveloppementcad.htm> Consulté le 26/06/2013.

<http://www.acdi-cida.gc.ca/gar> Consulté le 06/08/2013.

[http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/) Consulté le 10/07/2013.

<http://www.bio-invest.be/fr/about-us/mission.html> Consulté le 12/07/2013.

[http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/partenariats/programmes\\_humainitaires\\_et\\_securite\\_alimentaire/fonds\\_belge\\_securite\\_alimentaire/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/partenariats/programmes_humainitaires_et_securite_alimentaire/fonds_belge_securite_alimentaire/) Consulté le 12/07/2013.

[http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/CFD/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/CFD/) Consulté le 12/07/2013.

## **Littérature grise**

Copernicus au centre de l'avenir. La réforme de l'Administration fédérale belge, 2004.

ADE, 2010, *Les 20 ans d'ADE, pertinence et impertinence ?*

SWEP, 2010, *Charte de la Société Wallonne d'Evaluation et de la Prospective.*