



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Germain Mbav Yav

Vers le « législateur évaluateur » ?

Nécessité de surveiller l'exécution

et les effets des lois en

République démocratique du Congo

Cahier de l'IDHEAP 307/2019

Germain Mbav Yav

**Vers le « législateur évaluateur » ?
Nécessité de surveiller l'exécution
et les effets des lois en République
démocratique du Congo**

Cahier de l'IDHEAP 307/2019

Travail de certificat

Rapporteur : Prof. hon. Luzius Mader

© 2019 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940390-94-6

IDHEAP

**Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne**

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne

Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09

E-mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	I
Préface.....	1
1 Introduction.....	3
2 Légisprudence, légistique matérielle et importance grandissante de l'évaluation législative.....	11
2.1 La légisprudence : une approche globale de la législation.....	11
2.2 Nuances entre évaluation, audit et suivi	13
2.3 Définition de l'évaluation législative.....	15
2.4 Fonctions et finalités de l'évaluation législative.....	17
2.5 Types d'évaluation législative	18
2.5.1 Selon le temps	18
2.5.2 Selon le contenu	21
2.5.3 Une autre grille de lecture des critères d'évaluation législative	25
2.6 L'évaluation comme cadre de prolongement et de conciliation des missions parlementaires	30
2.6.1 L'évaluation législative et la représentation.....	31

2.6.2	L'évaluation législative dans le processus législatif.....	32
2.6.3	L'évaluation législative dans le processus de contrôle parlementaire.....	33
2.7	L'obligation de surveillance et de correction législatives : une obligation d'évaluation de la loi	35
2.8	L'élan de la démarche évaluative dans quelques pays d'Europe	36
2.8.1	Le Royaume de Belgique.....	38
2.8.2	Le Royaume de Suède	39
2.8.3	Les Pays-Bas.....	39
2.8.4	La République Fédérale d'Allemagne.....	40
2.8.5	La République française.....	41
2.8.6	La Confédération suisse.....	42
3	Le réseautage d'évaluation ou balbutiements de la démarche au sein des Parlements africains.....	45
3.1	Les politiques d'aide au développement et l'éclosion de l'évaluation	47
3.2	Émergence de réseaux d'évaluation africains.....	49
3.2.1	L'Association africaine d'évaluation : Afréa.....	50

3.2.2	Le Réseau Francophone d'Évaluation (RFE).....	51
3.2.3	Les VOPEs à l'initiative de L'Eval-partner.....	54
3.2.4	Le Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement : L'APNODE.....	55
3.3	Quelques initiatives nationales à capitaliser	59
3.3.1	Le Niger.....	59
3.3.2	Le Sénégal	62
3.3.3	Le Gabon.....	64
3.3.4	Le Burkina Faso.....	65
3.3.5	La Côte d'Ivoire.....	66
3.3.6	Le Bénin	68
3.3.7	Le Maroc	70
3.3.8	Des parlements davantage sensibles à la mise en œuvre et à l'efficacité des lois votées.....	72
4	Caractère velléitaire de l'évaluation législative en République démocratique du Congo.....	77
4.1	Quelques critiques récurrentes sur la législation.....	77
4.1.1	L'exécution et les effets des lois : le dernier des soucis du législateur	77
4.1.2	Confusion entre productivité et qualité de la loi...	78

4.1.3	L'évaluation législative presque non formalisée dans le processus législatif.....	80
4.1.4	La phase pré-législative	81
4.1.5	La phase législative.....	86
4.1.6	La phase post-législative	91
4.2	D'autres pesanteurs pour l'avènement de l'évaluation législative	93
4.2.1	La forte hantise de la fonction symbolique de la loi.....	93
4.2.2	Le régime d'urgence qui entame plus d'une législation.....	96
4.2.3	L'inefficacité du contrôle et le primat de la sanction.....	98
4.2.4	Non-maîtrise des ABC de l'évaluation	100
4.2.5	Faible développement de la professionnalisation de l'évaluation.....	100
4.2.6	L'évaluation des lois quasiment absente de la recherche scientifique.....	101
4.2.7	Absences dans des réseaux et aux réunions internationales d'évaluation de l'action publique	103
4.3	Des pierres d'attente	104

4.3.1	Des discours et des initiatives de prise de conscience	104
4.3.2	Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté, DSRP, et le Plan National Stratégique, PNS	106
4.3.3	La loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques comme prémisses de la démarche d'évaluation.....	107
4.3.4	La Réédition des comptes, opportunité d'évaluer.....	111
4.3.5	L'outil « Gestion Axée sur les Résultats » intimement lié à l'évaluation.....	112
4.3.6	Des clauses d'évaluation législative.....	113
4.3.7	Des conseils et avis du Bureau d'études du Parlement frisant l'évaluation législative.....	115
4.3.8	De la Cour des comptes	116
4.3.9	De la Commission permanente de réforme du droit congolais.....	117
4.3.10	Les évaluations implémentées par les Partenaires de développement et financiers	118
4.3.11	Évaluation de l'action publique implémentée par des organisations de la société civile	119

4.4	Conclusion partielle	121
5	Nécessité et opérationnalité de l'évaluation législative pour le législateur congolais.....	122
5.1	De quelques avantages de l'évaluation les lois	122
5.2	Des mécanismes opérationnels.....	132
5.2.1	La sensibilisation de la classe politique et le renforcement des capacités.....	132
5.2.2	La nécessité de conjuguer les efforts du parlement avec ceux des autres citoyens.....	134
5.2.3	L'obligation de valoriser des résultats et des recommandations	136
5.2.4	La création d'un service parlementaire d'évaluation et d'amélioration de la qualité de la loi.....	138
5.2.5	Le renforcement des missions de certains services parlementaires.....	141
5.2.6	L'obligation pour toute initiative de loi d'être assortie d'une explication détaillée	143
5.2.7	Le projet ou la proposition de loi portant évaluation systématique des lois	145
5.2.8	La multiplication des clauses d'évaluation	147

5.2.9	La promotion du réseautage	151
5.2.10	L'impératif d'adhésion aux associations parlementaires ou internationales.....	153
5.3	L'impératif pour le législateur congolais de changer d'attitude.....	155
5.3.1	Nécessité d'être une clé pour la culture d'évaluation législative	155
5.3.2	Nécessité de dépasser la conception dogmatique de la législation	156
5.3.3	Obligation de démontrer les effets de tout concept législatif	157
5.3.4	Nécessité de se détacher de la théâtralisation des missions parlementaires	158
5.3.5	Nécessité d'une réflexion en amont et d'esquisse d'acte législatif	159
5.3.6	Nécessité de privilégier la jurisprudence ou une méthode législative réfléchie.....	160
5.3.7	Obligation de surveiller et de corriger les lois.....	161
6	Conclusion	163
7	Bibliographie	168

PRÉFACE

Une approche essentiellement normative et volontariste ne peut guère résoudre les problèmes sociétaux et produire les résultats escomptés. Il ne suffit pas de légiférer. Encore faut-il que le législateur choisisse les instruments adéquats et que les lois soient réellement mises en œuvre. Mais comment assurer un choix pertinent et une mise en œuvre effective ? Le droit, la science juridique, est d'une utilité limitée à cet égard. La prise de conscience des limites du droit est à l'origine du développement de la jurisprudence ou légistique au sens large qui s'intéresse aux multiples aspects du phénomène législatif dans une perspective pluridisciplinaire et globale. Son ambition principale est pragmatique certes puisqu'elle vise surtout à contribuer à l'amélioration des qualités matérielles et formelles de la législation. Mais cette contribution pratique doit reposer sur des fondements théoriques solides.

Dans son ouvrage, M. Germain Mbav introduit d'abord les concepts et les champs d'intérêt essentiels d'une démarche méthodique pour la fabrication des lois et retrace brièvement l'essor de cette démarche notamment en Suisse et sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'évaluation législative en est un élément crucial. Elle s'intéresse aux effets de la législation dans une optique tant prospective que rétrospective. C'est sur elle que l'ouvrage de M. Mbav est focalisé.

L'auteur présente les premiers balbutiements et l'importance pratique grandissante de l'évaluation législative dans plusieurs pays africains et surtout dans le sien, la République démocratique du Congo. Il met ensuite en évidence comment l'évaluation législative pourrait être mieux ancrée et renforcée dans ce pays. Et, enfin, il propose quelques mesures concrètes qui tiennent compte du contexte institutionnel national.

Certes, l'évaluation législative n'est pas une panacée. Elle se heurte à des obstacles pratiques et méthodologiques et ne peut pas fournir des preuves irréfutables des effets - ou de l'absence d'effets - de la législation. Mais

c'est un outil qui, s'il est utilisé à bon escient, contribue de manière substantielle à la rationalité et à l'efficacité des choix législatifs. Dans ce sens, elle est indispensable pour tout législateur qui veut vraiment assumer la responsabilité de ses décisions.

L'ouvrage de M. Mbav est très prometteur pour le développement de la légisprudence et en particulier de l'évaluation législative dans les pays africains. Il fournit des éléments précieux pour la discussion d'innovations institutionnelles et pour la formation des personnes qui participent à la fabrication de lois.

Luzius Mader,

Professeur honoraire de l'Université de
Lausanne et ancien directeur suppléant de
l'Office fédéral de la justice, Berne (Suisse)

1 INTRODUCTION

Des théoriciens contemporains de la législation laissent entendre que le parlement doit s'occuper non seulement du contrôle du gouvernement et de l'élaboration des lois mais aussi de l'évaluation de ces dernières. Montesquieu est l'un de ces précurseurs à le rappeler en ces termes : « *Le corps représentant ne doit pas être choisi non plus pour prendre quelque résolution active, chose qu'il ne ferait pas bien ; mais pour faire des lois, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, chose qu'il peut très bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire* »¹. C'est dans ce sens que Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale française, déclare : « *Aujourd'hui, le vrai pouvoir des Parlements est sans doute moins [...] dans l'initiative des lois [...] que dans le contrôle de l'action gouvernementale et dans l'évaluation des politiques publiques, afin de réduire l'écart entre les intentions, souvent louables, et les réalisations, parfois moins glorieuses* »². Et Hironori Yamamoto, en sa qualité de président de l'Union Interparlementaire, de renchérir ; « *en tant qu'instance représentant le peuple, le parlement est appelé à veiller à ce que l'application des politiques publiques reflète les besoins du peuple et y réponde. Le parlement est aussi appelé à faire en sorte que les politiques arrêtées soient correctement mises en œuvre pour les citoyens auxquels elles sont destinées. C'est le rôle du parlement* »³. C'est en ce sens que Charles-Albert Morand et Luzius Mader, tous thuriféraires de l'évaluation législative, estiment successivement qu'« *il y a un rapport étroit entre l'évaluation et la préparation des lois,* »⁴ et que l'évaluation législative

¹ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitre VI, La Pléiade, volume II, Paris, 1951, p. 400.

² FABIOUS L., discours de clôture prononcé lors du IV^{ème} congrès de l'EUROSAI à Paris le 3.6.1999, in : MIGAUD, D. (rapporteur général), *Rapport d'information en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle*, Assemblée nationale, Paris, 1999, p. 67.

³ YAMAMOTO H., *Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-f.pdf>; Union interparlementaire 2007, p. 9 (page consultée le 12 août 2018).

⁴ MORAND C.-A., *L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir*, in : *L'évaluation législative, Cahier de méthodologie juridique n°9*, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994, p. 1158.

« est un élément inhérent à toute démarche méthodique en matière de législation »⁵. Ils ne seront pas contredits par Emmanuel Sangra qui consacre l'évaluation « comme une fonction naturelle d'un parlement qui, aussi bien dans ses tâches de contrôle que dans le souci de sa propre efficacité, est appelé à se préoccuper des effets et de la mise en œuvre des lois qu'il vote »⁶.

Ces théoriciens fustigent qu'au-delà du souci des lois bien rédigées et conformes au droit interne et externe, le parlement devrait s'occuper également de leur applicabilité et de leur efficacité. Car « bien des politiques publiques ne déploient pas toujours les effets voulus par leurs auteurs, soit parce qu'une loi est détournée ou mal appliquée, soit parce que ses objectifs sont ambigus ou vagues »,⁷ et « la bonne loi n'est plus forcément celle qui est bien rédigée, mais celle qui produit des effets sur la réalité sociale, environnementale et économique »⁸. François Aubert, cet éminent commentateur de la Constitution fédérale suisse, a esquissé les contours de ces théories en posant qu'« il ne sert à rien de travailler soigneusement à faire une mauvaise loi ; à rien non plus de faire une bonne loi qui est mal appliquée ; il est imprudent de ne pas se soucier des effets pervers qu'une mesure, bonne dans son principe, peut produire et qu'on n'avait pas prévus ; imprudent aussi de négliger les ressources qu'elle a coûtées et qui ne pourront pas être employées à autre chose »⁹.

⁵ MADER L., *Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral, in : Regards sur l'évaluation en Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2015, p. 68.*

⁶ SANGRA E., *Évaluation au service du parlement, Seval bulletin n°5 octobre 1995, p. 1.*

⁷ SCHWAB P., *L'évaluation au service du Parlement ? LEGES 2005/1, http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_Schwab.pdf, p. 40 (page consultée le 22 février 2015). L'auteur fait allusion aux travaux scientifiques du centre de compétences, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) qui est chargé d'effectuer des analyses d'efficacité sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales suisses.*

⁸ FLÜCKIGER A., *Les racines historiques de la légistique en Suisse ; Séminaire Commission européenne, 19 octobre 2007 – Bruxelles, p. 18.*

⁹ AUBERT J.-F., MAHON P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess Média juridique, S.A. Zurich/Bâle/Genève, 2003, p. 1291, cité par Alexandre FLÜCKIGER, Qu'est-ce que « mieux légiférer » ? Enjeux et instrumentalisation de la notion de la qualité législative, in :*

Le législateur congolais, à l'instar de celui de plusieurs pays d'Afrique voire du monde, et en dépit de son appétence aux lois de haute facture juridico-rédactionnelle, est, hélas, sujet d'une méthode approximative de l'élaboration des normes. Autant il se félicite de l'abondante production législative, autant il abandonne la loi évoluant seule après sa promulgation. Ce qui a pour conséquence notamment d'assister à une législation, qui dans sa majorité, peine à être appliquée et à produire des effets positifs sur le quotidien du Congolais.

Mais alors, prend-il conscience de l'impérieuse nécessité d'apporter des solutions à cette sempiternelle et épineuse question de l'inexécution et des effets pervers des lois ? Est-il sensibilisé sur la possibilité d'intégrer l'évaluation des lois dans ses missions ou sur la capacité de celle-ci d'endiguer cette problématique ?

Victime, certes de l'inexistence des clauses « *d'évaluation législative* » dans la quasi-totalité de l'arsenal juridique de la République démocratique du Congo¹⁰ ainsi que du manque de culture à cette démarche, le législateur s'adonne le plus souvent, dans une certaine mesure, à un type d'évaluation ! Il s'agit soit « *d'appréciation politico-subjective* »¹¹ soit « *de simples jugements évaluatifs sur le contenu des textes à problèmes* »¹². Il est question le plus souvent des actes « d'impressionnisme généralisé », des balbutiements, des formes non définies, velléitaires et spontanées de l'évaluation législative. Elles sont spontanées puisqu'elles s'exercent de façon autonome, suite au bon sens. Elles sont velléitaires puisqu'elles reposent sur une volonté faible de faire quelque chose, hésitante et inefficace, pas forcément suivie d'actes.

Christine GUY-ECABERT, *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer*, Schulthess Média juridique, S.A. Zurich/Bâle/Genève, 2008, p. 31.

¹⁰ « Exception faite de quelques innovations dues essentiellement aux nouveaux règlements intérieurs de deux chambres du parlement, à la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, la LOFIP en sigle, aux lois du domaine de l'environnement et autres ».

¹¹ JADOT B. et OST F., *Introduction générale*, in : *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publications des facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1999, p. 9.

¹² FRANÇOIS L., *Pertinence et praticabilité des procédures d'évaluation des lois en droit belge*, *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publications des facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1999, p. 240.

Hélas ! « *Cette manière d'évaluation spontanée, au coup par coup et sans guère de méthode, n'est plus à la hauteur des défis d'aujourd'hui. C'est d'évaluation systématique et scientifique et non d'appréciation politico-subjective qu'il est désormais question* »¹³. « *Une évaluation législative digne de ce nom se distingue de l'évaluation à laquelle le législateur se livre spontanément, par son caractère méthodique* »¹⁴. Il s'agit de cette évaluation qui « *couvre l'ensemble des analyses basées sur l'emploi des méthodes scientifiques et portant sur la mise en œuvre et les effets des actes législatifs* »¹⁵. En d'autres mots, « *entendue au sens strict, l'évaluation implique le respect d'un certain nombre de conditions d'ordre méthodologique (recours à des instruments scientifiques d'analyse) et institutionnel (indépendance des instances d'évaluation), qui en font une démarche spécifique* »¹⁶.

Pour résorber ladite problématique et asseoir l'évaluation législative digne de ce nom, nous recommandons au législateur congolais de s'appuyer essentiellement sur un outil auquel il recourt depuis quelques années pour améliorer ses lois, mais dont il est indispensable d'en maîtriser les contours déterminants !

De quel outil s'agit-il ? Mieux, d'où parlerons-nous ?

Nous parlerons à partir de la démarche légistique ou légisprudentielle telle que proposée par un de ses précurseurs, Peter NOLL (1926-1982), le pénaliste suisse.

Cet outil est la légistique dépassant « *l'idéalisme normatif* »¹⁷ et la seule science de la rédaction formelle de la loi. Elle prend plutôt « *en compte*

¹³ JADOT B. et OST F., *op. cit* note 11, p. 9.

¹⁴ MORAND C.-A., *Formes et fonctions de l'évaluation législative*, in : *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publications des facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1999, p. 210.

¹⁵ MADER L., *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot, Lausanne, 1985, p. 44.

¹⁶ CHEVALIER J., *Rapport introductif*, in : *L'évaluation législative, Cahier de méthodologie juridique no 9*, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994, p. 1082.

¹⁷ En effet Peter Noll s'était préoccupé de dépasser particulièrement le versant négatif du dogmatisme ou ce qu'il appelait « *l'idéalisme normatif* », c'est-à-dire une tendance qui

toutes les exigences qui assurent l'optimisation de ses effets matériels »¹⁸ et œuvre pour « l'amélioration de la capacité de la loi à agir sur la réalité sociale »¹⁹. On peut la nommer « la méthode ou la technique de la législation » ou encore « la légisprudence ». Elle repose essentiellement sur l'obligation de planifier le projet de législation, d'analyser les problèmes, de déterminer les objectifs, de choisir et pondérer les instruments ainsi que d'évaluer tant prospectivement que rétrospectivement la solution législative retenue puis de la corriger en conséquence. Et elle a, à cet effet, conféré une importance grandissante à « l'évaluation législative », confondue parfois, et à juste titre, avec l'« évaluation des politiques publiques » par certains sociologues du droit ou théoriciens de la législation.

Nous postulons que le législateur congolais s'engage essentiellement dans une vaste culture ou campagne d'intensification de l'évaluation législative en passant par exemple, par le changement courageux de son attitude. Ce changement l'obligerait à la surveillance législative. Il l'invite à s'activer à l'évaluation déjà dans la phase pré-législative et à ne pas dormir sur ses lauriers après la promulgation de la loi. Il doit rester vigilant pour constater si la loi a été appliquée ou a produit des effets escomptés. Nous envisageons à cet effet que l'évaluation législative soit harmonieusement intégrée dans les missions des Assemblées parlementaires et devienne de plus en plus institutionnalisée et professionnalisée.

Le législateur devrait ainsi opter pour certaines actions s'articulant notamment autour des points suivants :

- ❖ la sensibilisation de la classe politique ;
- ❖ la conciliation des fonctions de représentation, de législation de contrôle par l'évaluation législative ;

consistait à penser qu'il suffisait d'adopter des lois, ainsi la réalité devrait se conformer à ce que le législateur voulait.

¹⁸ JADOT B. et OST F., *op. cit.* note 10, p. 8.

¹⁹ FLÜCKIGER A., *op. cit.* note 8, p. 18.

- ❖ le lancement et l'intensification des projets d'évaluation ;
- ❖ l'élévation de l'évaluation législative au centre du débat démocratique, et sa professionnalisation ;
- ❖ la valorisation des résultats et des recommandations ;
- ❖ l'intensification des clauses de l'évaluation législative autant dans la Constitution que dans la loi ou encore dans les Règlements Intérieurs des assemblées délibérantes ;
- ❖ la réflexion sur la mise en place des services d'évaluation législative ;
- ❖ la création d'une structure consultative et permanente congolaise de l'évaluation ou l'adhésion aux divers réseaux internationaux ;
- ❖ la nécessité de déconsidérer la théâtralisation des missions parlementaires ;
- ❖ l'obligation de surveiller et de corriger les lois ;
- ❖ l'obligation de démontrer les effets de tout concept législatif ;
- ❖ la nécessité de privilégier la jurisprudence ou la technique législative réfléchie.

La nécessité de l'intégration de l'évaluation dans le travail des parlementaires est de plus en plus pressante dans la mesure où les parlementaires doivent suffisamment être impliqués et leurs capacités renforcées pour être capables de contribuer à la définition et à la réalisation des évaluations des lois ainsi que de mieux rendre compte à la population des tenants et aboutissants des politiques publiques menées par le Gouvernement.

La consécration du législateur comme évaluateur ou de l'évaluation législative comme mission parlementaire constitue également un signal fort de démocratisation, d'efficacité, de redevabilité, de bonne gouvernance et de transparence de l'action publique. Elle poussera à rompre avec l'image d'un parlement délivrant à lui seul le produit

législatif à des consommateurs passifs. Elle va au-delà du revers de la conception dogmatique.

Quoi de plus raisonnable et pratique pour la République démocratique du Congo de se lancer dans cette lutte ou de mettre à niveau son action publique.

Cet ouvrage s'articule autour de quatre chapitres qui se présentent comme suit :

Le chapitre premier planche d'abord sur la jurisprudence en tant qu'outil que nous développerons ; ensuite, sur des aspects définitionnels, les critères et la typologie de l'évaluation législative. Il montre à quel point il existe un lien harmonieux de cette démarche avec les trois autres missions parlementaires traditionnelles. Il indique enfin de quelle manière ces principes ont eu de l'élan dans quelques pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le deuxième chapitre s'appesantit sur des initiatives en Afrique en montrant comment l'évaluation législative n'est pas encore beaucoup intégrée dans la culture du parlementaire en dépit de quelques initiatives de réseautage et des velléités d'institutionnalisation, impulsée et implémentée dans la majorité par les partenaires de développement. Ce chapitre montre en outre comment certains instruments comme le *MAEP* et le *NEPAD* favorisent l'appropriation de la démarche notamment par le réseautage et le renforcement des capacités.

Le troisième chapitre porte sur la monographie de l'évaluation en République démocratique du Congo. Il démontre que dans ce pays l'évaluation est encore et principalement l'œuvre soit des Organismes Internationaux, soit de la Société civile qui s'occupent ordinairement des projets et des programmes plutôt que des politiques publiques ou des lois.

Il relève également les pesanteurs de la démarche ainsi que quelques éléments qui en constituent des pierres d'attente ou des prémisses d'évaluation des lois dans le pays.

Le quatrième et dernier chapitre démontre d'abord que l'évaluation législative est un besoin impératif pour la République démocratique du Congo. Il propose ensuite des mécanismes opérationnels, et invite enfin le législateur à changer d'attitudes pour devenir évaluateur et capable de propager la culture de l'évaluation législative dans les institutions du pays.

2 LEGISPRUDENCE, LEGISTIQUE MATERIELLE ET IMPORTANCE GRANDISSANTE DE L'ÉVALUATION LEGISLATIVE

Dans ce chapitre, nous comptons d'abord circonscrire succinctement la légisprudence ou la légistique matérielle en tant qu'approche de base de notre travail et soulignerons la place prépondérante accordée à l'évaluation législative. Nous introduirons ensuite des nuances que l'évaluation législative comporte avec quelques concepts de retour d'informations, quelques notions élémentaires de l'évaluation législative en évoquant certains critères et types de cette démarche. Nous indiquerons la manière dont l'évaluation législative peut prolonger les missions parlementaires et susciter en le législateur une appétence pour la veille et la correction législatives. Nous allons enfin montrer de quelle manière cette démarche a pris l'élan dans certains pays de vieille démocratie à la suite de l'impulsion de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

2.1 LA LEGISPRUDENCE : UNE APPROCHE GLOBALE DE LA LEGISLATION²⁰

« *La légisprudence est une discipline relativement jeune qui se développe depuis cinq décennies environ* »²¹. Peter NOLL va contribuer à la populariser dans son célèbre *Traité de Légistique*, paru en 1973, dans lequel il plaide pour une approche méthodique et pluridisciplinaire de la législation inspirée par une rationalité planificatrice²².

Elle est un néologisme préféré aux expressions « *légistique* » ou « *science de la législation* ». Le mot « *légistique* » (« Legistik ») est souvent utilisé

²⁰ MADER L., *Législation et légisprudence*, in : *Contributions à l'action publique*, publié sous la direction de Jean-Loup CHAPPELET, 2006, p. 198.

²¹ *Ibid.*, p. 197.

²² FLÜCKIGER A., *op. cit.* note 8, p. 26.

dans un sens plus étroit ; l'expression « science de la législation » (« Gesetzgebungswissenschaft ») n'est guère adéquate pour englober aussi les orientations essentiellement pratiques ou pragmatiques de cette approche globale de la législation. Le mot légisprudence correspond bien à l'expression allemande « Gesetzgebungslehre » et l'analogie sous-jacente au mot français « *jurisprudence* » convient bien à l'objet, aux méthodes et aux champs d'intérêt de la discipline²³.

Pour la doctrine, « *La légisprudence est une approche globale de la législation* »²⁴. Elle est une science appliquée de la législation qui cherche à rationaliser l'activité législative. Elle ambitionne de contribuer à la qualité de la législation, qualité ne se limitant pas seulement aux aspects juridico-rédactionnels, mais surtout factuels.

Elle s'est développée « *aux frontières du droit et de plusieurs autres disciplines scientifiques, notamment des sciences sociales (sciences politiques et administratives, sociologie, sciences économiques, etc.) et de la linguistique* »²⁵. Elle n'est pas du tout spécifiquement juridique et « *n'est donc nullement réservée aux juristes, même si on peut admettre sans autre que les juristes (d'ailleurs tant des publicistes que des privatistes et des pénalistes) ont donné des impulsions nécessaires à sa genèse et continuent à contribuer de façon décisive à son développement* »²⁶.

En effet, la science politique, la psychologie et l'économie contribueront au développement de la légisprudence. On ne peut pas non plus oublier le grand apport du management. Car, « *si la légistique formelle renvoyait au savoir du juriste, la légistique matérielle prend en compte des compétences qui relèvent de plus en plus des techniques managériales* »²⁷.

²³ MADER L., *op. cit.* note 20, p. 197.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 198.

²⁷ DUPRAT J.-P., *Genèse et développement de la légistique*, in : DRAGO, Roland (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p. 33.

De manière pratique, la légisprudence « a conféré une importance grandissante à la légistique matérielle, (...) qui trouve aujourd'hui écho dans l'essor de l'évaluation législative notamment »²⁸. Celle-ci « se situe au cœur de la légistique matérielle »²⁹.

En effet, la légistique matérielle ou l'évaluation remettra toujours en question le dogmatisme ou l'idéalisme normatif. L'une ou l'autre repose sur des ambitions qui impliquent « une connaissance précise du terrain d'intervention, de sa logique de fonctionnement, un diagnostic explicite de la situation qui met en évidence non seulement le but poursuivi, mais encore les objectifs qui le concrétisent, l'élaboration d'une stratégie efficace, son évaluation aussi bien prospective que rétrospective et, le cas échéant, les corrections qui s'imposent »³⁰.

Avec l'émergence de la légisprudence, il n'est plus seulement question de l'évaluation juridictionnelle de régularité, de conformité. Il est plutôt question d'un processus d'évaluation des effets prévisibles et constatés. La légisprudence dépasse la seule vérification de la légalité des lois et se fonde sur « les interactions entre le droit et la société »³¹. Elle oblige « l'analyse des faits sociaux qui doivent être pris en considération dans le cadre de la genèse d'un texte légal »³² et « développe par ailleurs les principes servant à évaluer les effets des normes prévues par ces textes sur la réalité »³³.

2.2 NUANCES ENTRE EVALUATION, AUDIT ET SUIVI

Avant de définir l'évaluation législative, il importe de relever des nuances plus ou moins marquées des instruments de retour de l'information qui s'intègrent dans un même champ sémantique. Nous le ferons

²⁸ FLÜCKIGER A., *op. cit.* note 8, p. 18.

²⁹ DUPRAT J.-P., *op. cit.* note 27, p. 42.

³⁰ FLÜCKIGER A., *op. cit.* note 8, p. 14.

³¹ MORAND C.-A., *La méthode législative ou la rationalisation de l'action finalisée de l'État, LeGes 1990/1*, p. 39.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

présentement entre le suivi, l'audit et l'évaluation et plus tard, entre cette notion et le contrôle. Car il est très nécessaire de ne pas les confondre.

Le suivi est un acte routinier dans toute entreprise humaine. Il a la fonction de veille permanente en vue de repérer et de diagnostiquer les écarts, en plus ou en moins, par rapport aux normes projetées.

Ne nous empêchons pas d'imaginer que le suivi peut être réalisé dans le cadre de la législation. À titre illustratif, un élu, une Commission permanente ou une Commission spéciale peut profiter des outils à sa disposition pour réaliser le suivi d'une législation en vue d'apprécier son application ou ses effets.

L'audit est une analyse des processus d'une administration, de la gestion d'un projet ou de la mise en œuvre d'une mesure. Même si l'audit peut être parfois confondu avec l'évaluation, il peut être réalisé au Parlement dans d'autres domaines que le domaine législatif. Autrement dit, l'audit n'est pas réalisé dans le processus d'élaboration des lois.

L'évaluation diffère du suivi en étant une investigation strictement ponctuelle. Comme le suivi, elle embrasse l'ensemble de composantes de la norme étudiée et montre à cet effet une dimension intégrative.

Par rapport à l'audit, d'un côté, il n'y a pas de ligne de démarcation nette entre cette notion et l'évaluation. Toutes deux ont de nombreuses caractéristiques communes : répondre à un besoin d'informations sur des activités étatiques, récolter des informations auprès des administrations, fournir des résultats « objectifs » consignés dans un rapport.

D'un autre côté, il existe des nuances effectives entre les deux. L'évaluation prend en compte, de manière systématique, le contexte politique et les effets auprès des bénéficiaires réels ou potentiels. Elle va au-delà des indicateurs pour permettre de construire une opinion opérationnelle sur les processus législatifs, les acteurs et le milieu. Elle porte sur les effets et les impacts.

L'évaluation sert le suivi ou l'audit en contribuant à donner des contenus de performance à ses indicateurs.

2.3 DEFINITION DE L'ÉVALUATION LEGISLATIVE

Pour Morand, l'évaluation législative est une étude des effets étatiques et l'appréciation systématique, sur base des méthodes scientifiques, des résultats produits par l'action étatique.

Et selon Mader, l'évaluation législative est perçue comme une analyse et une appréciation méthodique des effets de la législation et de sa mise en œuvre.

Delley trouve plutôt que l'évaluation législative consiste à mettre en évidence les effets d'un acte législatif par des méthodes d'analyse scientifique (Mader) et à apprécier ces effets en fonction de différents points de référence : l'efficacité (buts), l'efficacité (rapport coûts/bénéfices), l'effectivité (conformité des comportements aux normes), etc.

Une mise en garde est importante dans la mesure où l'évaluation législative se distingue de l'évaluation spontanée et impressionniste des effets ainsi que des diverses autres formes de contrôles étatiques par le fait :

- ❖ qu'elle vise à saisir *de façon complète* les effets les plus significatifs des lois ;
- ❖ qu'elle doit être *systématique*, la plus objective possible et fondée sur des raisonnements reproductibles ;
- ❖ qu'elle recourt à des *méthodes scientifiques d'analyse*, tout particulièrement celles utilisées par les sciences de l'homme.

En fait, l'évaluation législative doit être considérée comme une démarche scientifique, systématique, transparente basée sur des données qualitatives et/ou quantitatives. Elle génère un savoir empirique. Elle décrit et apprécie d'une manière équilibrée selon des critères (ou normes bien définies).

L'évaluation législative est *une analyse*, mais aussi une *appréciation*. Dans ce cadre, il n'est pas question uniquement d'un constat qu'on fait. Mais il y a toujours un élément de jugement, d'appréciation.

Elle est une démarche ayant un caractère *méthodique*. Ce qui veut dire qu'elle est fondée sur des réflexions et des affirmations reproductibles ; c'est-à-dire que l'évaluation législation offre à tout le monde la possibilité :

- ❖ de savoir sur quelle base on aboutit à des affirmations sur les effets de loi ;
- ❖ d'indiquer les sources.

Par conséquent toute personne qui s'intéresse à la même problématique ne pourra refaire le raisonnement, en contrôler la pertinence. Il va donc de soi que le résultat de l'évaluation doit être présenté dans une forme adéquate et accessible.

Il faut également que l'évaluation soit fondée sur une démarche *systematique* qui vise à tenir compte de tous les effets significatifs. À cet effet, l'évaluation doit permettre d'acquérir les indications les plus objectives possibles sur les effets ; c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être faite dans une perspective partisane, particulariste. Elle doit viser l'objectivité. En d'autres termes, le point de vue d'un acteur déterminé ne doit pas être le seul par rapport auquel l'évaluation est faite. Il faut tenir compte de l'ensemble des points de vue pertinents si l'on veut que l'évaluation remplisse les exigences d'un caractère *systematique*.

Relevons également que l'évaluation législative s'intéresse aux effets, aux conséquences que la législation produit ou est susceptible de produire si nous travaillons dans une optique prospective.

2.4 FONCTIONS ET FINALITES DE L'EVALUATION LEGISLATIVE

L'évaluation législative peut remplir les fonctions³⁴ différentes :

- ❖ *une fonction de prévision* : il s'agit de prévoir les effets potentiels d'une législation en préparation. L'évaluation législative met en lumière les effets prévisibles ou réels d'une législation, rend le débat politique des situations acquises ;
- ❖ *une fonction de contrôle* : l'évaluation porte sur les effets observables d'une législation en vigueur ;
- ❖ *une fonction d'accompagnement* (monitoring) : l'évaluation est présente dès l'élaboration de la législation et se poursuit en permanence lors de l'application.

Elle a pour finalités notamment :

- ❖ l'analyse des changements (ou non-changements) de comportements ou de situations imputables à des décisions législatives et à leur mise en œuvre (rapports de causalité) ;
- ❖ la détermination des effets intentionnels, non intentionnels, prévus, imprévus, bénéfiques, pervers, directs, indirects, immédiats, différés, concrets ou symboliques ;
- ❖ l'accroissement des informations disponibles sur une action en vue de mieux décider ;
- ❖ la construction d'une représentation globale et aussi indépendante que possible ;
- ❖ les renseignements sur les enjeux, les objectifs, les moyens disponibles et les résultats ;

³⁴ DELLEY J.-D., *Quelle contribution le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative ?*, LeGes 1990/2, pp. 16 et 17, consulté le 29 avril 2015 sur le site <http://www.bk.admin.ch>.

- ❖ le rapprochement des points de vue dans le but de renforcer la communication et de forger une vision commune de l'action évaluée.

Autrement dit, l'évaluation législative est une étape d'un processus démocratique contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible entre tous les partenaires (décideurs, fonctionnaires, collaborateurs d'institutions et finalement citoyens) en vue de mieux les informer des effets de l'action politique. Elle permet « *d'améliorer la compréhension des phénomènes sociaux et apporte un élément de rationalité au processus de formation de la volonté du Parlement* »³⁵. Elle peut, par une meilleure prise en compte des faits ou des problèmes qui génèrent l'activité législative et les effets qui en résultent, contribuer à améliorer la qualité matérielle de la législation. En outre, elle a pour objectif « *d'améliorer la transparence des activités étatiques, laquelle est indispensable au bon fonctionnement des institutions et à la confiance des citoyens dans l'État* »³⁶.

2.5 TYPES D'ÉVALUATION LÉGISLATIVE

Il existe divers types d'évaluation législative classifiée selon le **temps** ou le **contenu**.

2.5.1 SELON LE TEMPS

Dans le temps, l'évaluation législative peut être :

- **prospective (ex ante)** : effets futurs, potentiels ;
- **rétrospective (ex post)** : effets réels, empiriques.

L'évaluation prospective

La méthode législative insiste beaucoup sur cette évaluation qui est pratiquée avant l'adoption de la loi. On vise de plus en plus à l'asseoir en

³⁵ SCHWAB P., *op. cit.* note 7, p. 40.

³⁶ *Ibid.*

renforçant les analyses des effets qui doivent précéder toute adoption de la législation. Car cette étape consiste à effectuer une évaluation détaillée de la mise en œuvre et des conséquences probables de l'alternative choisie et, le cas échéant, à planifier les phases de mise à exécution.

L'évaluation prospective a pour triple but :

- ❖ de choisir la mesure optimale et la mettre en œuvre ;
- ❖ de détailler et d'informer essentiellement sur les effets probables de l'acte (procédure de consultation, auditions, avis et considérations, études prospectives) ;
- ❖ de préparer les éléments importants pour une future évaluation rétrospective.

L'évaluation prospective *« passe essentiellement par des procédés d'enquête ou de simulation, qui cherchent à préfigurer ou à anticiper les conséquences possibles d'un texte, par une représentation fictive de la réalité, qui apparaissent indissociables du travail de préparation technique des textes »*³⁷. Elle fait généralement appel :

- ❖ aux experts ayant la connaissance dans le domaine d'évaluation ;
- ❖ aux informations d'éventuelles expériences faites avec la mesure envisagée ;
- ❖ à la capacité de faire des prévisions, notamment à propos des conditions pour une mise en œuvre appropriée (conséquences financières en général et sur l'état du personnel en particulier), des possibilités pour les destinataires de la norme de se soustraire à celle-ci et d'éventuels effets secondaires (par exemple, effort administratif exigé des destinataires ou des tribunaux etc.) ;

³⁷ CHEVALIER J., *op. cit.* note 16, p. 1087.

- ❖ au modèle d'impact³⁸ comportant des spéculations sur la façon dont les différents éléments de l'acte législatif envisagé devront influencer la réalité sociale. Le modèle d'impact peut être réalisé sous diverses formes, à savoir la forme verbale, la forme d'illustration graphique, la forme d'un système d'équations mathématiques et la forme des simulations.

L'évaluation rétrospective

L'évaluation rétrospective a pour but de déterminer les effets concrets d'une législation après son entrée en vigueur. Elle vise à contrôler empiriquement les mesures étatiques qui sont déjà en vigueur ou mises en œuvre. Elle sert à cet effet à déterminer et à évaluer l'effectivité (conformité de l'exécution), l'efficacité (l'atteinte des objectifs ou des buts) et l'efficience des mesures étatiques (leurs rendements dans la vie de la société).

L'évaluation rétrospective s'intéresse :

- ❖ à la mise en œuvre par l'exécutif, la province ou l'Entité Territoriale Décentralisée (*output*) ;
- ❖ au comportement des destinataires de la norme (*impact*) ;
- ❖ aux effets sur la société, l'économie et l'environnement (*outcome*) ;
- ❖ à ce qui se passe à l'entrée en vigueur d'une législation, ce qui est facile à constater (*controlling*).

Pour procéder à de telles analyses, on recourt généralement aux méthodes de collecte et d'interprétation des données propres aux sciences sociales. Ces méthodes fournissent des informations détaillées sur les différents

³⁸ OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE (SUISSE), *Guide de législation, Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, 3^e éd., 2007, p. 134 et ss.

effets des mesures étatiques et sur les relations qu'il peut y avoir entre elles.

Comme la qualité des mesures étatiques n'est pas aisément perceptible, il est conseillé de la découvrir par des moyens empiriques ou différentes méthodes comme les études scientifiques, les enquêtes, la documentation, les colloques d'experts, les observations approfondies du cheminement des effets ou les comparaisons au sens propre. Pour ce qui concerne les comparaisons, la doctrine³⁹ propose les suivantes :

- ❖ les comparaisons temporelles (comparaisons avant-après) permettant de comparer une situation avant et après l'entrée en vigueur d'une mesure ;
- ❖ les comparaisons horizontales s'effectuant entre les groupes de personnes, des régions, des pays, etc., touchés par les mêmes mesures et ceux qui ne le sont pas ;
- ❖ la combinaison de deux types de comparaison généralement usitée dans ce que l'on appelle les expérimentations.

2.5.2 SELON LE CONTENU

Concernant le contenu, la terminologie varie énormément d'un auteur, d'une discipline scientifique ou d'une langue à l'autre. Qu'à cela ne tienne. Plus précisément, la technique législative, à la suite de la sociologie du droit, a assez fait répandre et permet surtout d'exprimer les différences conceptuelles qui existent entre trois critères qui reviennent souvent. A cet effet, la démarche consiste à mettre en évidence les effets d'un acte législatif par des méthodes d'analyse scientifiques et à apprécier ces effets en fonction de différents points de référence : *l'effectivité* (conformité des comportements aux normes), *l'efficacité* (buts), *l'efficience* (rapport coûts/bénéfices), etc.⁴⁰

³⁹ Cette doctrine est essentiellement inspirée de Frédéric VARONE.

⁴⁰ Ces divers critères sont analysés en détail par Luzius MADER (1985) auquel nous nous référons utilement.

L'évaluation de l'effectivité

Sous l'angle du critère d'effectivité, on s'intéresse à deux éléments ; d'une part, à la correspondance entre le modèle législatif et la législation ainsi qu'au comportement entre les acteurs et les destinataires de ces lois (qu'il s'agisse des individus, des entreprises, des agents de l'application des lois, etc.) ; et d'autre part, on se demande si les comportements que nous pouvons observer, appréhender, sont imputables à la loi, c'est-à-dire s'il y a un rapport de causalité⁴¹.

En d'autres termes, l'évaluation de l'effectivité consiste à comparer les conduites réelles des destinataires de la loi au modèle normatif qu'elle prévoit. Il s'agit à la fois d'améliorer la correspondance des comportements réels aux comportements ordonnés et la manière dont les autorités réagissent à leur violation.

Dans une perspective purement juridique, c'est le critère de l'effectivité qui est le plus important (observation, respect ou non-respect des normes). Il varie en fonction du type de législations auxquelles nous avons affaire. Par rapport aux lois de type injonctions, interdictions, il est question du respect des lois. En ce qui concerne un autre type de législation, comme celles qui relèvent du dispositif, de la faculté d'obtenir des aides financières, c'est plutôt une question d'exercice des droits, des facultés par rapport à l'usage des biens et des services. Le législateur cherchera à voir si le destinataire a fait usage de ces services ou de ces biens comme souhaité, et avec quel pourcentage. Lorsque nous avons affaire à des lois qui s'adressent à l'administration, qui nécessitent une mise en œuvre ou une exécution par l'administration, on mettra l'accent sur l'application du droit par rapport aux sanctions que l'administration doit prendre (Est-ce qu'elle a pris des sanctions ? Est-ce que tous les cas d'inobservation ont été sanctionnés, etc.). On adapte le questionnement au type de législation qui est au centre de l'évaluation.

⁴¹ *MADER L., op. cit. note 15, p. 56.*

Donc, le critère d'effectivité rend compte de la réalité des mesures édictées. Les éléments suivants peuvent être examinés :

- ❖ degré de réalisation des activités ayant des liens de causalité avec les lois ;
- ❖ taux d'exécution financière ;
- ❖ respect des délais et du chronogramme ;
- ❖ qualité du suivi et de la gestion des imprévus ;
- ❖ recherche des éléments de surcoût éventuel et de leurs causes ;
- ❖ vérification, le cas échéant, de l'application des lois.

L'évaluation de l'efficacité

Par le critère de l'efficacité, on entend le degré de réalisation des buts ou des objectifs. Il s'agit du degré de correspondance entre les objectifs poursuivis par la loi et les résultats attendus ou produits. C'est un critère qui se réfère aux effets intentionnels ou conformes aux buts que le législateur a poursuivis dans une perspective politique.

L'évaluation de l'efficacité a pris son essor avec l'avènement des législations finalisées, des régulations articulant des objectifs et des moyens pour lutter contre les maux les plus divers qui se manifestent dans une société ou pour améliorer l'égalité matérielle.

La définition des buts, inévitablement, est une construction de l'évaluateur. En ce qui concerne les législations qui explicitent les buts ou qui contiennent un article sur les buts, on s'en tient aux buts affirmés par l'acte législatif lui-même. Lorsqu'il n'y a pas de dispositions sur les buts, on ira consulter les travaux préparatoires (tels que les rapports ou les procès-verbaux des commissions parlementaires). En tant qu'évaluateur, on se construit un point de repère pour porter un jugement sur l'efficacité. Que ce soit dans une approche prospective ou rétrospective, il faut prendre en considération cet élément de construction qui est presque inhérente à

la démarche évaluative. Les buts ne sont pas des choses qui tombent du ciel et qui sont prêtes à être utilisées.

Le critère de l'efficacité est plutôt lié à toute une série d'obstacles suivants :

- ❖ se faire une idée claire sur les buts que le législateur a poursuivis ;
- ❖ tenir compte de la corrélation différentielle des buts ;
- ❖ avoir souvent affaire à des buts conflictuels, antagonistes, ou à des buts qui n'ont pas tous le même poids. Il y en a qui sont plus importants que d'autres ;
- ❖ opérationnaliser les buts très abstraits (dans le sens de les concrétiser, au point qu'il est malaisé d'avoir des repères dans la mesure du possible quantifiables, monétarisables, pour porter un jugement sur ces buts).

En somme, le critère de l'efficacité apprécie le degré de réalisation des objectifs du texte normatif ainsi que ses éventuels effets non attendus (effets positifs ou négatifs). Il compare les effets finaux de l'acte normatif aux objectifs visés. Il met donc en rapport les effets escomptés avec ceux qui apparaissent dans la réalité.

Les éléments suivants peuvent être examinés :

- ❖ les résultats attendus et les résultats effectifs du texte normatif ;
- ❖ les résultats imprévus (négatifs ou positifs, effets d'aubaine) ;
- ❖ l'analyse des écarts constatés.

L'évaluation de l'efficience

Sous l'angle de l'efficience, on s'intéresse plus spécifiquement au rapport entre le coût et le bénéfice d'une législation.

Par coût, on entend particulièrement les moyens investis, les charges, sur le plan interne, c'est-à-dire, les moyens investis par les autorités, mais

aussi les moyens investis, sur le plan externe, par la société, par les destinataires des lois. Par coût, on s'intéresse également aux effets secondaires négatifs internes ou externes.

On peut distinguer les bénéfiques matériels et immatériels. Il y a également des bénéfiques quantifiables et monétarisables, bien que très souvent on n'ait pas la possibilité de quantifier ou de monétariser. Ce critère d'efficience n'est pas d'une précision mathématique.

Les éléments suivants peuvent être examinés :

- ❖ les modalités de mobilisation des ressources financières, techniques, organisationnelles et humaines (ont-elles été bien mobilisées en temps voulu et au moindre coût ?) ;
- ❖ la comparaison des coûts avec des éléments de référence pertinents ;
- ❖ le rapprochement des résultats obtenus avec les sommes dépensées ;
- ❖ l'explication des éventuels surcoûts et retards observés ;
- ❖ l'analyse des modalités possibles qui auraient permis d'atteindre les mêmes résultats avec des moyens plus restreints ou des instruments différents (exemple : comparaison avec les textes équivalents d'autres pays ou provinces).

2.5.3 UNE AUTRE GRILLE DE LECTURE DES CRITERES D'EVALUATION LEGISLATIVE

Lorsque, pour l'une ou l'autre raison, le besoin se fait sentir d'évaluer l'ensemble des effets d'une législation ou un aspect autre que ceux qui sont sus-évoqués, le législateur peut, sous réserve du conseil de se référer souvent à ces trois précédents critères conformément à la doctrine, envisager d'autres types d'évaluation législative, à savoir :

L'évaluation d'impact

L'évaluation d'impact porte sur l'évaluation détaillée des effets de la législation et peut se prêter mieux à l'évaluation prospective. L'instrument essentiel d'une telle évaluation est le modèle d'impact : des spéculations sur la façon dont les différents éléments de l'acte législatif envisagé devront influencer la réalité sociale. Elle consiste à cet effet à « effectuer une évaluation détaillée de la mise en œuvre et des conséquences probables de l'alternative choisie et, le cas échéant, à planifier des phases de mise à exécution »⁴².

Elle apprécie également les retombées de la législation à moyen et long termes en étudiant les effets de celle-ci dans un champ plus vaste. On mesure ici aussi bien les effets immédiats du texte que les impacts à long terme, et ce, dans une vision élargie. Les éléments suivants peuvent y être examinés :

- ❖ identification des catégories de la population ayant bénéficié (directement et/ou indirectement) du texte et estimation du nombre de personnes concernées par catégorie ;
- ❖ description quantitative de l'impact des instruments (exemple EIS dans la loi sur la protection de l'environnement, Procédure de succession prévue dans le Code de la famille) ;
- ❖ description qualitative de l'impact de l'action (négatif, positif, attendu, imprévu) : création ou consolidation d'une structure ou d'une politique du pays bénéficiaire, renforcement des capacités, modification souhaitable de pratiques, valorisation de l'expertise, visibilité de l'opération, sensibilisation des groupes cibles,...).

On aura cependant bien compris que ce type d'évaluation n'est pas aisé. « L'entreprise est audacieuse, car elle implique la mise en place de moyens considérables pour analyser des liens de causalité qui sont

⁴² OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE (SUISSE), *op. cit.* note 38, 334 et ss.

souvent obscurs, complètement enchevêtrés, difficiles à repérer et encore davantage à établir ou à démontrer rigoureusement »⁴³. « L'étude d'impact d'une législation porte sur des relations beaucoup plus complexes »⁴⁴.

En raison de la complexité du social, de la pluralité des niveaux d'impacts⁴⁵, du caractère plus ou moins indirect et lointain des effets, les évaluations de l'impact sont forcément réductrices et un peu superficielles. Malgré cela, elles restent utiles parce qu'elles forcent les acteurs du processus législatif à expliciter les hypothèses causales qui sous-tendent leur action, à vérifier la présence des effets qui n'avaient pas été prévus à l'origine, à repérer les effets pervers qu'une législation risque de produire ou produit réellement⁴⁶.

L'évaluation portant sur la jouissance des droits fondamentaux

Ce type d'évaluation est recommandé lorsqu'on constate qu'il existe des doutes sur les effets qu'une législation pourrait avoir dans le futur sur la jouissance des droits fondamentaux.

Cependant, il n'est pas facile d'évaluer la mise en œuvre des droits fondamentaux dans la mesure où leur densité normative reste davantage faible particulièrement. En effet, ces types de dispositions :

- ❖ se contentent d'énumérer des principes généraux au lieu d'apporter des solutions concrètes aux problèmes ;
- ❖ laissent trop de questions ouvertes ou sont trop brèves et lacunaires ;
- ❖ n'éclaircissent pas les situations équivoques ;
- ❖ omettent d'opérer les distinctions importantes.

⁴³ MADER L., *op. cit.* note 15, p. 90.

⁴⁴ MORAND C.-A., *op. cit.* note 14, p. 214.

⁴⁵ MADER L., *op. cit.* note 15, p. 91.

⁴⁶ MORAND C.-A., *op. cit.* note 14, p. 214.

L'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité⁴⁷

Ces deux critères exigent qu'une mesure soit a) *adéquante* au but poursuivi, b) nécessaire (« ne pas tirer au canon contre des moineaux » ; on choisira donc le moyen ou l'instrument qui restreigne le moins possible la liberté) et c) qu'il existe un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et les moyens engagés pour l'atteindre (*proportionnalité au sens étroit*).

L'évaluation d'aptitude à la mise en œuvre⁴⁸

Les mesures envisagées doivent être mises en œuvre de la façon la plus simple possible, par l'exécutif, les citoyens et par les autres organes chargés de leur exécution. L'aptitude à la mise en œuvre se mesure en termes de charge administrative, de coûts salariaux et de temps nécessaire. Et dans ce cadre, « quelques moyens spécifiques à l'examen de la mise en œuvre et à l'évaluation »⁴⁹ peuvent être mis sur pieds. Il s'agit des moyens d'observation, de communication et de contrôle pouvant revêtir certaines formes, à savoir :

L'obligation d'établir et de transmettre des rapports au Parlement

En consacrant l'obligation de lui adresser régulièrement des rapports, le Parlement, au lieu de se baser inutilement sur les opinions non objectives, s'assurerait rationnellement d'un flux continu d'informations sur certaines questions relatives à l'exécution et aux effets de la loi sur la base des rapports lui transmis.

La prévision des clauses d'évaluation

Prévoir les clauses d'évaluation dans certains actes législatifs fera obligation aux destinataires qui y sont désignés de contrôler les effets de certaines lois ou mesures. Dans certains cas, un acte législatif peut

⁴⁷ OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE (SUISSE), *op. cit.* note 38, 329 et ss.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, 423 et ss.

prescrire que des moyens financiers suffisants soient mis à disposition pour cette fin.

Les différents instruments de contrôle et d'information

Pour s'acquitter de l'obligation qui leur est faite de surveiller l'exécution et les effets des mesures législatives, les autorités compétentes peuvent disposer, à part les moyens classiques et constitutionnels, d'un grand nombre d'instruments de contrôle et d'information, à savoir l'observation sur le terrain politique, le monitoring ou l'observation de l'exécution des mesures et les statistiques ainsi que le contrôle juridictionnel, administratif et parlementaire.

L'observation sur le terrain politique

Les instruments d'observation sur le terrain politique permettent aux autorités chargées de la surveillance d'acquérir les informations dans leur domaine de compétence. Ce qui explique le fait que les élus ont le droit d'observer l'évolution dans tous les domaines de l'action publique émanant du pouvoir exécutif, voire judiciaire. Les instruments d'observation sur le terrain politique sont nombreux : données statistiques, articles de presse, ouvrages spécialisés, études scientifiques, contacts personnels, communiqués des partis ou des groupements politiques, etc.

En ce qui concerne les statistiques, il convient d'insister sur le fait que les parlementaires doivent militer pour la restauration des services concernés en vue de l'usage régulier et idoine de leurs données.

Le monitoring⁵⁰ (observation de l'exécution des mesures), statistique

Le monitoring est important dans le cadre de la surveillance ou du contrôle d'exécution des lois. Il fournit en effet des informations sur la

⁵⁰ *Au lieu de l'expression « observation de l'exécution », on utilise de plus en plus « monitoring » qui est utilisé dans les pays anglo-saxons et par de nombreuses organisations internationales.*

mise en œuvre d'un acte législatif. Figurent parmi les instruments du monitoring :

- ❖ les rapports des services étatiques concernant l'exécution des actes législatifs (obligation d'établir des rapports) ;
- ❖ les statistiques ;
- ❖ l'obligation de communiquer certaines informations stipulées par différents textes législatifs ;
- ❖ les informations fondées sur des procédures de droit administratif.

Pour l'efficacité de l'évaluation, les données fournies par le monitoring doivent régulièrement ou périodiquement être recueillies et permettre souvent d'établir des comparaisons dynamiques, parfois même horizontales (par exemple, entre les provinces ou les Entités Territoriales Décentralisées), ainsi que des comparaisons avec les objectifs qui avaient été définis.

Le contrôle de juridiction, administratif et parlementaire⁵¹

Avec le contrôle, quelle que soit sa nature, les indicateurs de performance jouent un rôle important dans l'évaluation des mesures publiques. Il permet au parlement de collecter au fur et à mesure les données sur l'exécution et certains effets particuliers d'un acte ; celles-ci pourront servir de base pour d'éventuelles évaluations des mesures.

2.6 L'ÉVALUATION COMME CADRE DE PROLONGEMENT ET DE CONCILIATION DES MISSIONS PARLEMENTAIRES

Dans les pays où l'évaluation législative demeure encore une démarche spontanée et n'est pas encore clairement institutionnalisée, il n'est pas contradictoire que le parlement se saisisse des autres instruments, comme

⁵¹ Ce type de contrôle est prescrit notamment dans la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (RD Congo).

le suivi et l'audit, ainsi que des missions parlementaires pour évaluer les lois et les politiques publiques.

Nous estimons à cet effet que l'évaluation législative qui doit être réalisée par les élus constitue un instrument indispensable non seulement pour la fonction de contrôle de l'Assemblée délibérante mais peut aussi aider, dans leurs missions de représentation et à restaurer la capacité d'initiative pour proposer des lois et amendements.

Cette compétence se déduit du fait que le Parlement est la source dernière de la légitimité de toutes les actions de l'État et qu'il a la responsabilité particulière d'en assurer la cohérence⁵². En conséquence, cette compétence constituerait un cadre de prolongement, voire de conciliation de ces instruments ou missions. Car, elle « *ne constitue plus seulement un instrument à la disposition du contrôle parlementaire, mais devient une tâche permanente du Parlement qui doit s'exprimer dans l'exercice de toutes ses compétences, qu'elles soient législatives, budgétaires ou de contrôle* »⁵³.

2.6.1 L'ÉVALUATION LEGISLATIVE ET LA REPRÉSENTATION

En tant que représentation du peuple, le Parlement est appelé à veiller à l'application des lois afin qu'elles produisent des effets, reflètent les besoins du peuple et y répondent. Le parlement est aussi appelé à faire en sorte que les politiques arrêtées soient correctement mises en œuvre pour les citoyens auxquels elles sont destinées. En contact permanent avec les électeurs pendant les vacances parlementaires, les élus sont bien censés faire des évaluations de politiques publiques et des lois adoptées. Conformément à la doctrine et aux législations comparées, cette compétence d'évaluation du Parlement procède d'une idée simple : « *Représentants du peuple, les élus doivent s'assurer que les mesures qu'ils prennent déploient les effets escomptés* »⁵⁴ et « *l'évaluation*

⁵² MORAND C.-A., *op. cit.* note 4, p. 1156.

⁵³ SCHWAB P., *op. cit.* note 7, p. 41.

⁵⁴ AUBERT J.-F., *op. cit.* note 9, p. 1291. Ouvrage cité par Philippe SCHWAB *op. cit.* note 7.

législative comporte aussi le projet de développer la représentation, a priori, afin d'éclairer des options qui se présentent au législateur et de l'orienter dans son choix »⁵⁵.

Cette compétence rejoint bien l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme qui stipule que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». « *Dans ce contexte de la démocratie représentative, c'est donc une invitation à l'extension de l'évaluation à la sphère parlementaire, même si elle doit être distinguée du contrôle traditionnel* »⁵⁶.

2.6.2 L'ÉVALUATION LEGISLATIVE DANS LE PROCESSUS LEGISLATIF

Articuler la fonction de législation avec celle de l'évaluation législative fait suite essentiellement à la problématique de l'écriture et de l'intelligibilité de la loi. Car, cette articulation répond opportunément à une crise persistante de la loi qu'on observerait tant sur le plan quantitatif (inflation législative) que qualitatif (norme imprécise dans sa forme et ambiguë dans son contenu). C'est dans cette optique que l'évaluation législative doit se retrouver essentiellement dans toutes les phases du processus législatif : pré-parlementaire, parlementaire et post-parlementaire. Elle est déterminante dès l'impulsion et dans la phase préliminaire dans la mesure où les objectifs, les moyens ou les instruments importants de la législation sont déterminés et choisis. Or, malheureusement, « *la phase préliminaire de la préparation des lois échappe largement au parlement au profit de l'administration et des groupes d'intérêts,* »⁵⁷ lesquels sont souvent sujets de la mauvaise écriture de la loi.

⁵⁵ DUPRAT J.-P., *Le parlement évaluateur*, In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 50 n°2, avril-juin 1998. *Étude de droit contemporain [Contributions françaises au 15^{ème} Congrès international de droit comparé (Bristol, 26 juillet-1er août 1988)]*, pp. 553 et 554.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 555.

⁵⁷ DELLEY J.-D., *op. cit.* note 34, p. 17.

Ainsi donc, l'évaluation des lois devrait inexorablement être associée à l'élaboration des lois dans toutes les phases. Car, « *dans la phase de préparation et d'adoption des lois, l'évaluation législative contribue à élargir les bases de décision. Cette contribution ne peut que renforcer la fonction législative du parlement et combler le déficit d'information dont souffrent aujourd'hui les députés* »⁵⁸.

2.6.3 L'EVALUATION LEGISLATIVE DANS LE PROCESSUS DE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Nette distinction entre l'évaluation législative et le contrôle parlementaire

D'une part, l'évaluation législative se distingue a priori du contrôle, qui est une investigation généralement ponctuelle et s'attache souvent à vérifier le respect des procédures et des normes. En effet, le contrôle parlementaire repose généralement sur les motions, la question orale avec débat, la question écrite, la question d'actualité, l'interpellation, les auditions en commission permanente, la mission d'enquête.

Contrairement au contrôle parlementaire ou aux autres types de contrôles qui s'arrêtent à la vérification de la conformité à des normes (légales, réglementaires, administratives ou techniques), l'évaluation législative offre une analyse plus complète, plus précise, moins sélective que ces premières instances. « *Elle prend en considération les effets de la législation pour en déterminer l'adéquation aux buts visés, elle est à même de fournir une appréciation fondée sur les actions finalisées de l'État, alors que les contrôles [...] portent pour l'essentiel sur la régularité des procédures suivies* »⁵⁹.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 16-17.

Articulation entre l'évaluation législative et le contrôle parlementaire

Au-delà de cette nette distinction entre l'évaluation législative et le contrôle parlementaire, il existe toutefois « *une ambiguïté inévitable* »⁶⁰. « *En tant qu'activités concrètes, l'évaluation et le contrôle (ou l'audit) se recouvrent largement* »⁶¹. Il s'agit là d'une opportunité de l'articulation et de la complémentarité entre ces deux instances. C'est dans ce sens que « *l'évaluation parlementaire constitue le prolongement des fonctions traditionnelles des assemblées : le contrôle et l'information* »⁶².

Le premier type d'articulation réside dans le fait que le contrôle parlementaire, autant il s'intéresse aux réalisations, autant il intègre parfois les résultats dans ses investigations. Conséquemment, le contrôle parlementaire rejoint l'évaluation législative qui s'intéresse essentiellement aux résultats et aux impacts.

A propos, les instruments précités peuvent viser particulièrement une législation ou quelques dispositions d'une loi. À titre illustratif, un élu ou une Commission permanente peut contrôler l'exécution ou les effets d'une législation ou les dispositions de celle-ci.

Un deuxième type d'articulation existe lorsqu'un seul et même organe exerce plusieurs fonctions, à savoir le contrôle et l'évaluation. Il en va ainsi, lorsqu'une assemblée ou une commission parlementaire élargit son contrôle et associe à celui-ci des techniques de l'évaluation législative. Il s'agit d'un phénomène classique de dédoublement fonctionnel.

Un troisième type se produit lorsqu'une législation spéciale consacre la vérification de l'application ou l'évaluation des effets d'une loi par le parlement ou par une commission parlementaire. Cette exigence peut être prévue expressément dans une clause d'évaluation ou de manière plus générale.

⁶⁰ PERRET B., *L'évaluation dans le jeu du fédéralisme : quelques commentaires sur l'expérience suisse*, In : *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2015, pp. 240 et 241.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² DUPRAT J.-P., *op. cit.* note 55, p. 554.

Pour cela, avant que l'évaluation législative ne soit encore institutionnalisée, il n'est pas exclu qu'elle soit réalisée comme étant un pendant de la fonction de contrôle parlementaire. « À titre illustratif, en France, au début de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques, la question s'est posée de savoir si les instances de contrôle comme la Cour des comptes ou les corps d'inspection ministériels devaient ou non participer aux activités d'évaluation. La réponse a toujours été que l'évaluation pouvait être pratiquée par des instances de contrôle à la condition expresse d'être clairement identifiée comme une nouvelle activité de règles spécifiques »⁶³.

Ce qui montre également que la compétence d'évaluer peut se greffer sur la compétence du contrôle parlementaire exercé sur le Gouvernement et/ou l'administration.

2.7 L'OBLIGATION DE SURVEILLANCE ET DE CORRECTION

LEGISLATIVES : UNE OBLIGATION D'ÉVALUATION DE LA LOI

La doctrine moderne⁶⁴ montre que l'exercice de l'évaluation législative par le législateur soumettra celui-ci à la surveillance et à la correction législatives.

L'obligation de surveillance législative revient à « observer » la loi dans son exécution et à en évaluer les effets. Il s'agit plus précisément d'examiner la loi dans sa mise en œuvre et les impacts qu'elle produit. Dès lors, la tâche du parlement en matière législative ne s'arrête plus une fois la loi adoptée et entrée en vigueur. Afin de remplir cette obligation, le législateur doit, selon la doctrine, recourir à la méthodologie applicable à l'évaluation législative rétrospective et en reprendre les critères sus-évoqués, notamment l'efficacité (la loi atteint-elle les buts visés ?),

⁶³ PERRET B., *op. cit.* note 60, pp. 240 et 241.

⁶⁴ La doctrine moderne est soutenue notamment par Charles-Albert MORAND, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris 1999, p. 112 et ss ; par Luzius MADER, *L'évaluation législative*, Lausanne 1985, p. 164 et ss, et par Alexandre FLÜCKIGER.

l'effectivité (la loi est-elle effectivement suivie ?) et l'efficience (le rapport entre les coûts et les bénéfices de la loi est-il raisonnable ?).

Lorsque l'observation des effets d'une loi indique que les buts de celle-ci ne pourront pas être atteints et qu'ils conduiront à une inconstitutionnalité ou à une inefficacité, la doctrine impose une obligation de correction de la loi. Celle-ci présuppose en principe une veille au préalable. La doctrine est cependant partagée sur la question de savoir si l'obligation de veille est une condition préalable à la correction ou s'il ne s'agit que d'une simple étape possible, car ces deux exigences ne sont pas couplées dans tous les cas.

L'élément décisif demeure l'obligation de correction qui s'impose tout le temps au législateur. Une veille préalable des effets de l'exécution de la loi est pour le moins indirectement exigée en ce sens qu'elle contribue à déterminer au moment exact où la loi doit être corrigée.

Le législateur ne doit pas procéder à la correction sans *délai*. La procédure législative prend du temps. Exiger une procédure accélérée serait une requête irréaliste selon la doctrine. Puisque le législateur dispose d'un certain délai pour procéder à l'*observation* des effets de ses textes, il n'a pas en principe à *corriger* la loi avant l'échéance de ce dernier. La correction ne s'impose que lorsque l'inconstitutionnalité ou l'inefficacité est reconnue ou qu'elle est clairement reconnaissable.

2.8 L'ÉLAN DE LA DEMARCHE ÉVALUATIVE DANS QUELQUES PAYS D'EUROPE

Ces principes de l'évaluation législative ont eu un écho favorable ou un élan pratique dans certains milieux européens⁶⁵. Cet élan se signale à partir entre autres de la Recommandation du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) du 9 mars 1995 aux États de l'Union Européenne « *d'améliorer l'efficacité et l'efficience*

⁶⁵ Cette démarche a été notamment amplifiée dans quelques facultés de droit d'Europe, particulièrement de la Suisse prônant un droit prospectif ou en action.

de la réglementation officielle en basant celle-ci sur de meilleurs fondements juridiques et factuels, en clarifiant les options, en aidant les responsables à parvenir à prendre de meilleurs décisions en mettant en place des processus de décisions clairs et prévisibles, en identifiant les réglementations existantes qui sont périmées ou superflues et en rendant les interventions gouvernementales plus transparentes »⁶⁶.

Ce Conseil demande, à cet effet, aux États de l'Union européenne de toujours poser les questions suivantes lorsqu'une action réglementaire est envisagée :

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

⁶⁶ CONSEIL DE L'ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (l'OCDE), *Recommandation du 9 mars 1995 aux États de l'Union Européenne.*

En outre, le Conseil a multiplié les recommandations et les conseils méthodologiques des évaluations *ex ante* et *ex post*. Cette situation n'a certes pas laissé indifférente l'Union Européenne qui, à son tour, a élaboré quelques accords et recommandations⁶⁷.

Et plusieurs pays communautaires ont mis sur pied les dispositifs conformément à ces recommandations et Accords. Citons à titre illustratif les pays suivants :

2.8.1 LE ROYAUME DE BELGIQUE

En Belgique, une loi du 25 avril 2007 instaure un Comité parlementaire chargé du suivi législatif au sein du Parlement fédéral. Ce Comité est composé de 11 sénateurs et 11 députés. Il a pour but d'évaluer la législation fédérale belge et d'en améliorer la qualité. Il examine, au regard des critères *d'efficacité, de proportionnalité, de transparence et de cohérence*, les requêtes dénonçant *les difficultés d'application des lois* et, le cas échéant, *l'inadéquation de ces lois* aux situations qu'elles régissent. Dans cette seconde hypothèse, il s'attache à vérifier si les moyens mis en œuvre permettent de produire les effets attendus et d'atteindre les objectifs assignés.

Nous pouvons aussi signaler, dans le cadre de l'élan de l'évaluation en Belgique, l'existence des « *dix commandements de la bonne législation* »⁶⁸.

⁶⁷ Nous pouvons en citer l'Accord interinstitutionnel sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, 1998 ; l'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », 2003 ; le Guide pratique commun à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des institutions communautaires, 2003 ; les Lignes directrices concernant l'analyse d'impact de la Commission européenne du 15 juin 2005.

⁶⁸ Dix commandements tels que publiés dans le document législatif n°1-643/1 du Sénat du Royaume de Belgique.

2.8.2 LE ROYAUME DE SUEDE

Au Royaume de Suède, l'évaluation est fondée sur « ***une approche transversale impliquant tous les acteurs publics*** »⁶⁹, incluant également les parlementaires. Elle est basée sur la généralisation et l'obligation des études d'impact de la législation contenant les éléments ci-dessous :

- ❖ *une description du problème posé et du but à atteindre ;*
- ❖ *une description des solutions alternatives existantes afin d'atteindre ce but et des conséquences de l'absence de réglementation ;*
- ❖ *des indications relatives aux destinataires de la réglementation ;*
- ❖ *des éléments concernant l'habilitation sur laquelle se fonde le pouvoir décisionnel de l'autorité ;*
- ❖ *des précisions quant aux conséquences, qu'elles soient ou non financières, de l'adoption de la réglementation d'une part, et d'autre part, une comparaison avec les conséquences résultant d'une réglementation alternative ;*
- ❖ *une évaluation portant sur le point de savoir si la réglementation est conforme ou si elle excède les obligations résultant de l'adhésion à l'Union européenne ;*
- ❖ *et, le cas échéant, des indications relatives aux circonstances particulières à prendre en compte sur la date d'entrée en vigueur et les besoins spécifiques en matière d'information.*

2.8.3 LES PAYS-BAS

Aux Pays-Bas, il est notamment institué une démarche dénommée « ***Cadre d'évaluation intégral de la politique et de la réglementation*** »

⁶⁹ SENAT FRANCAIS. Direction de l'initiative parlementaire et des délégations ; la simplification, Allemagne – Pays-Bas – Suède, LC 267, mai 2016, pp. 61, 62 et 63.

(Integraal Afwegingskader voor beleid regelgeving, IAK)⁷⁰. Cette démarche oblige que les textes soumis au parlement par le gouvernement soient accompagnés des réponses à sept questions destinées à mettre en évidence le caractère adéquat des solutions proposées par le projet en question. Ces questions sont les suivantes :

1. *Quelle est l'origine du projet ?*
2. *Qui concerne-t-il ?*
3. *Quel est le problème posé ?*
4. *Quel est l'objectif poursuivi ?*
5. *Qu'est-ce qui justifie l'intervention des autorités ?*
6. *Quel est le meilleur instrument en termes de légalité, d'efficacité et d'« exécutabilité » ?*
7. *Quelles sont les conséquences des mesures pour les citoyens, les entreprises, les pouvoirs publics et l'environnement ?*

2.8.4 LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

L'Allemagne a su être non seulement un des majeurs pionniers en matière d'évaluation législative mais surtout à capitaliser cet élément au profit de l'amélioration de l'action, de la législation et de la politique publique ; à savoir, *l'application, la nécessité et l'efficacité*.

Conséquemment, en vue de permettre « *aux parlementaires de prendre plus rapidement connaissance des objectifs et des impacts du projet de loi concerné* »⁷¹, la législation allemande oblige que des projets de loi importants soient assortis d'un document fixant entre autres :

- ❖ *le problème et l'objectif ;*

⁷⁰ *Ibid.* p. 39.

⁷¹ *Ibid.*, p. 33.

- ❖ *la solution ;*
- ❖ *les alternatives ;*
- ❖ *les dépenses budgétaires non incluses dans les coûts de mise en œuvre ;*
- ❖ *les coûts de mise en conformité pour les individus, les entreprises et les administrations ;*
- ❖ *et les autres coûts.*

2.8.5 LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

En dépit du fait que la République française ne figure pas parmi les pionniers de l'évaluation législative, elle arrive à en faire figure de proue. Partie des balbutiements en passant par la création des offices, missions et délégations au sein des deux chambres, l'évaluation législative est, depuis mars 2008, consacrée comme mission constitutionnelle du parlement.

Depuis lors, l'évaluation des lois ou des politiques publiques occupe désormais une place croissante au sein du parlement : outre le vote de la loi et du contrôle de l'action du gouvernement, le Parlement « *évalue les politiques publiques* ».

Plusieurs instruments sont mis en place afin de répondre à ces nouvelles exigences :

- ❖ la présentation devant les commissions permanentes des rapports d'application des lois lorsque celles-ci nécessitent la publication des textes de nature réglementaire ;
- ❖ la création des structures temporaires – missions d'information ou commissions d'enquête – destinées à évaluer la mise en œuvre de certaines législations et politiques publiques ;
- ❖ le développement des structures plus pérennes : la MEC (mission d'évaluation et de contrôle chargée d'évaluer chaque

année les résultats de certaines politiques publiques) placée auprès de la commission des finances de l'Assemblée Nationale et la MECSS (mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale) instituée auprès des commissions des affaires sociales de l'Assemblée et du Sénat ;

- ❖ le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) ; les délégations parlementaires spécifiques.

2.8.6 LA CONFEDERATION SUISSE

L'évaluation législative est une démarche davantage inscrite et consolidée en Suisse dans le cadre de la Constitution et d'autres clauses, dans quelques programmes et groupes de travail de l'administration fédérale et universitaire.

En effet, la Constitution fait émerger l'article 170 qui parle de l'évaluation de l'efficacité. Cette disposition inclut dans son champ d'application tant l'activité du Conseil fédéral, de l'administration, des tribunaux fédéraux, ou encore les mesures prises par les cantons dans la mise en œuvre du droit fédéral, que de l'ensemble des tâches et des activités de l'Assemblée fédérale, y compris l'activité législative du Parlement.

Spécialement, cette disposition charge le parlement de veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Elle amène le Parlement à examiner régulièrement l'application faite des textes législatifs, mais aussi à porter un regard critique et introspectif sur son propre travail législatif.

Elle donne davantage de compétences au Parlement dans le but de rééquilibrer sa position par rapport à l'exécutif et de desserrer du même coup l'emprise gouvernementale sur le travail parlementaire.

Cette disposition a été concrétisée dans la loi sur le Parlement de 2002 en détaillant assez le rôle des commissions législatives et des commissions de surveillance en matière d'évaluation.

Au-delà de cette loi, on trouve une obligation d'évaluer les effets de tout ou partie d'un acte normatif dans plus d'une soixantaine de lois et d'ordonnances fédérales⁷².

Faisons par ailleurs une mention particulière d'une pratique institutionnelle helvétique très révélatrice obligeant le légiste ou le législateur de disposer d'un document ou d'une esquisse d'un acte législatif pendant l'élaboration d'une législation. L'esquisse d'un acte législatif favorise entre autres le passage délicat du contenu à la forme de l'acte et contient selon l'Office fédéral de justice⁷³, un résumé du contenu normatif essentiel de la réglementation à adopter, présenté sous forme de thèses ou de principes directeurs ; à savoir :

- a) *la structure générale de l'acte législatif prévu ;*
- b) *des propositions relatives à la forme de l'acte normatif, portant en particulier sur la question de savoir s'il convient d'adopter un nouvel acte ou de modifier un acte en vigueur ;*
- c) *des propositions sur le niveau des normes, en particulier sur d'éventuelles normes de délégation ;*
- d) *des propositions sur le degré de détail de la réglementation à adopter (densité normative) ;*
- e) *le cas échéant, des alternatives ou des variantes concernant des aspects matériels ou de technique législative, pour autant qu'elles méritent d'être discutées ;*
- f) *si nécessaire, un bref commentaire des principes directeurs et des propositions.*

⁷² MADER L., *L'évaluation législative en Suisse : la « longue marche » d'une idée à travers les institutions étatiques*, in : *De l'évaluation à l'action législative, acte du colloque en l'honneur du Professeur J.-D. DELLEY*, Travaux CETEL n°57, décembre 2009, p. 23.

⁷³ OFFICE FEDERAL DE JUSTICE (SUISSE) *Directive sur la présentation d'esquisses d'acte normatif pour les projets législatifs de l'Office fédéral de la justice, version du 15 mai 2015.*

Enfin ; « *il y a lieu de mentionner tout particulièrement l'organe parlementaire de contrôle de l'administration (CPA) : c'est un organe auxiliaire du parlement, plus précisément des commissions de gestion, spécialisé en matière d'évaluation* »⁷⁴. Celui-ci est le « centre de compétences » du Parlement en matière d'évaluation et travaille de manière indépendante sur les mandats qui lui sont confiés par les commissions parlementaires.

⁷⁴ MADER L., *op. cit.* note 72, p. 22.

3 LE RESEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DEMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

Il ne serait pas aisé de nous pencher spécifiquement sur l'évaluation législative en Afrique dans la mesure où le continent fait quasiment défaut de dispositifs explicites en la matière, à l'exception faite de quelques balbutiements de la démarche et du signalement des quelques initiatives pour élaborer des lois efficaces. Insinuons d'emblée, entre autres :

- ❖ la non-inscription du principe de l'évaluation des mesures publiques dans la Constitution ou dans plus d'une législation nationale afin d'en faire une obligation légale dans l'élaboration des politiques publiques, des programmes et des législations ;
- ❖ peu d'évaluateurs africains évoluant de surcroît isolément ;
- ❖ le nombre limité des communautés professionnelles d'évaluateurs ;
- ❖ peu d'opportunités de formations aux approches, à la méthodologie et aux normes. Les efforts en matière de renforcement des capacités en évaluation sont sporadiques et initiés essentiellement par des partenaires ;
- ❖ peu d'opportunités accordées aux évaluateurs pour se mettre en contact, s'organiser en réseau formel ou informel et pour partager les expériences ;
- ❖ la rareté des pratiques effectives d'évaluation des mesures publiques et peu d'initiatives tendant à porter l'expertise en évaluation à un niveau élevé ;
- ❖ la difficulté d'accéder aux données et aux résultats de l'évaluation suite à leur caractère épars et quelque peu diffus et à la rareté de leur utilisation ;

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

- ❖ l'existence de plusieurs niches ou pays où les instruments internationaux ou africains d'évaluation de la gouvernance ne font pas encore l'objet de sensibilisation et d'appropriation des nationaux.

Nous soulignons néanmoins qu'avant l'avènement des instruments comme le *Nouveau partenariat de développement pour l'Afrique, le NEPAD*, et le *Mécanisme africain de l'évaluation par les pairs, le MAEP*, la démarche de l'évaluation, dans la grande partie de l'Afrique, fut impulsée ou implémentée par des Partenaires de développement et financiers ; à savoir le PNUD, la Banque Mondiale ou l'UNICEF. Elle est davantage basée sur l'appréciation des programmes et projets d'aide au développement plutôt que sur les politiques et législations nationales.

Pour pallier cette insuffisance, on constate souvent l'émergence du réseautage et de la sensibilisation plutôt que des actions précises d'évaluation en général. Certes, sans certes omettre d'aborder les très rares cas des dispositifs d'évaluation législative, à la fin du chapitre, nous allons essentiellement indiquer la manière dont le réseautage constitue un terrain propice pour l'émergence de la démarche au sein des institutions publiques ou des parlements du continent.

Des dizaines de réseaux nationaux existent aujourd'hui en Afrique avec une grande hétérogénéité quant à leur solidité et leur efficacité. Ces réseaux sont le plus souvent des structures informelles avec des dynamiques très disparates d'une région ou d'un pays à l'autre.

De manière heuristique, le réseautage, au niveau continental, peut être schématisé en deux réseaux, comme, *l'Association africaine d'évaluation, Afréa*, et le *Réseau francophone d'Évaluation, le RFE*, auxquels on peut ajouter *Le Réseau des Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement, l'APNODE* qui nous concerne au plus haut niveau.

3.1 LES POLITIQUES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET L'ECLOSION DE L'EVALUATION

Vers la fin des années 90 du siècle dernier, il se produisit des changements profonds dans les politiques d'aide au développement. Ces changements mettent davantage l'accent sur le partenariat, le renforcement des capacités institutionnelles, l'organisation et la création des connaissances africaines. On est ainsi davantage passé d'une logique d'évaluations implémentées par des experts du Nord effectuant de brèves visites sur le terrain à des approches évaluatives plus participatives, souvent à l'initiative de la société civile et des communautés professionnelles d'évaluateurs, qui ont souhaité mettre en commun leurs expériences et devenir capables de s'insérer dans les processus d'évaluation, comme ceux concernant les politiques d'aide au développement.

Ces changements ont conduit également à la création de deux instruments très capitaux pour l'histoire de l'évaluation sur le continent ; ce sont le *Nouveau partenariat de développement pour l'Afrique (NEPAD)* et le *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*.

En quoi consistent-ils ?

En juillet 2001, au sommet des chefs d'État de **Lusaka**, il est créé sous la tutelle de l'**Union africaine** un programme dénommé Le *NEPAD*. Celui-ci adhère à un certain nombre de principes, tels que :

- ❖ la bonne gouvernance ;
- ❖ la volonté d'harmoniser les lois anticorruption en vue d'attirer les investissements.

En mars 2003, les chefs d'État et de gouvernement africains, dans le paragraphe 8 de la Déclaration du *NEPAD* sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et commerciale, instituent le Mécanisme d'évaluation par les pairs ou intra-africaine, *MAEP*. Il s'agit d'une initiative audacieuse du point de vue de la démarche évaluative.

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

Ce Mécanisme s'engage à ne pas être une continuité des politiques et pratiques des institutions de Bretton Woods. Il s'agit d'un instrument établi sur base d'un commun accord et auquel les États Membres de l'**Union africaine (UA)** adhèrent volontairement en vue de favoriser l'adoption des mesures, normes et pratiques conduisant à la stabilité politique, à la croissance économique, au développement durable et à l'accélération du processus d'intégration économique régionale.

Le Mécanisme est destiné à *évaluer les pratiques des États en matière de gouvernance*, dans quatre domaines : la démocratie et la gouvernance politiques, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprise et le développement socio-économique. En garantissant à la fois *une auto-évaluation de l'État, une évaluation externe et enfin une évaluation par les pairs*, le mécanisme offre l'opportunité d'une double fenêtre de dialogue : entre l'État et sa société civile et entre les États eux-mêmes. Il vise également à évaluer des besoins dans le domaine du renforcement des capacités.

Le processus d'évaluation s'assure des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs convenus et du respect des valeurs de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi que des codes et normes de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Il amène les pays à analyser sérieusement l'impact des politiques nationales non seulement sur la stabilité politique et la croissance économique dans chaque pays, mais également dans les pays voisins. Il encourage l'obligation mutuelle de rendre compte et la réplique des meilleures pratiques.

Il y a lieu de souligner, à cet effet, que l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, dans la perspective de soutenir le *NEPAD* et le *MAEP*, avait lancé en 2004 un programme axé sur le renforcement des capacités en évaluation et qui poursuivait trois objectifs complémentaires ci-dessous :

- ❖ favoriser le développement des pratiques de suivi et évaluation des programmes et politiques publiques dans les pays du Sud ;

- ❖ améliorer le « réseautage » des évaluateurs francophones et de leurs organisations (associations nationales, régionales, ou réseaux informels) pour leur permettre d'échanger sur leurs pratiques, leurs outils et le développement des formations ;
- ❖ renforcer la présence des francophones, tant du Nord que du Sud, dans les différentes instances internationales consacrées à l'évaluation : Organisation internationale de coopération en évaluation (OICE), Association internationale pour l'évaluation du développement (IDEAS) et associations continentales comme l'Association africaine d'évaluation (Afréa).

3.2 ÉMERGENCE DE RESEAUX D'ÉVALUATION AFRICAINS

Depuis la fin des années 90 et le début de 2000, on assiste à l'émergence de nouveaux réseaux d'évaluation africains. Cette émergence est également une réponse à la demande croissante du développement des capacités nationales en évaluation. Il s'agit d'une volonté commune de s'organiser en réseaux et de s'insérer dans les dispositifs nationaux de programmation et d'évaluation. Ces réseaux, formels ou informels, se sont quasiment tous donné pour missions :

- ❖ d'assurer un rôle fédérateur entre professionnels et de favoriser l'émergence d'une discipline encore en devenir ;
- ❖ d'offrir des services de formations professionnelles et d'information auprès de leurs membres ;
- ❖ de promouvoir l'évaluation des politiques publiques auprès des politiques, des décideurs, des responsables administratifs en s'inscrivant directement dans le débat public.

Mais également, comme pour les changements susmentionnés, ce processus a été fortement soutenu, voire initié, par les organismes d'aide au développement de l'ONU qui souhaitent pouvoir disposer d'experts locaux pour l'évaluation de leurs programmes ou encore dans le contexte

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et des Fonds PPTTE qui impose la mise en place de système de suivi et d'évaluation à l'échelle nationale.

3.2.1 L'ASSOCIATION AFRICAINE D'ÉVALUATION : AFREA

L'Association africaine d'évaluation, Afréa, ou le Réseau Africain d'Évaluation fut fondée en 1999 à l'initiative des pays d'Afrique anglophone. C'est une organisation faîtière des organisations et réseaux nationaux en suivi-évaluation en Afrique. Son siège se trouve à Accra au Ghana. Il a été créé en vue de répondre à la demande croissante du développement des capacités nationales en évaluation en Afrique pour le partage d'information et le plaidoyer en vue de l'institutionnalisation et la professionnalisation de l'évaluation.

L'Afréa a pour objectifs :

- ❖ d'appuyer les évaluations qui contribuent au développement réel et durable en Afrique ;
- ❖ d'encourager le développement et la documentation de la théorie et des pratiques d'évaluation de haute qualité ;
- ❖ de faciliter le renforcement des capacités, le réseautage (interaction) et le partage des théories de l'évaluation, des techniques et des outils entre les évaluateurs, les décideurs, les chercheurs et les spécialistes du développement ;
- ❖ et de plaider pour une pratique accrue de l'évaluation, y compris par les gouvernements⁷⁵.

L'Afréa constitue un lieu privilégié pour le renforcement des capacités d'évaluation africaines. Pour ce réseau, le renforcement des capacités et des moyens d'actions des divers réseaux nationaux pourrait permettre de mieux diffuser les Principes Directeurs de l'Évaluation Africaine qu'il a

⁷⁵ Les gouvernements sont entendus ici non seulement comme des organes exécutifs, mais aussi parlementaires, puisque ces derniers participent aussi aux décisions publiques.

élaborés en coopération intense avec onze réseaux nationaux africains. Ces Principes visent à améliorer la qualité et l'utilité des pratiques d'évaluation dans le continent.

L'Afréa a élaboré un guide d'évaluation en Afrique, approuvé par les associations, les réseaux et les évaluateurs africains. Ce guide est conforme aux procédures et normes internationales en la matière et constitue un cadre permettant de faire des évaluations tenant compte des réalités africaines. Il comprend des principes déontologiques et des critères de qualité. Il s'agit d'un ensemble de règles et conditions qui s'imposent à tous les acteurs et s'appliquent à l'ensemble du processus d'évaluation. Ces principes reflètent un système de valeurs qui sont communes à tous les acteurs intervenant dans le cadre de l'évaluation en Afrique.

L'Afréa compte en son sein des dizaines d'associations nationales africaines formalisées ou non. Elle est en partenariat avec des acteurs du développement et des bailleurs de fonds gouvernementaux et non gouvernementaux, tant au niveau continental qu'international.

Neuf Conférences ont, depuis sa création en 1999, ponctué la vie de l'Afréa.

3.2.2 LE RESEAU FRANCOPHONE D'ÉVALUATION (RFE)

Le Réseau Francophone d'Évaluation (RFE) ne concerne seulement pas l'Afrique : il englobe tous les pays francophones du monde. Nous l'évoquons dans la mesure où il a et continue à jouer un rôle majeur dans l'émergence des Réseaux nationaux d'évaluation de l'Afrique francophone qui était en retard par rapport à l'Afrique anglophone. Il a été fondé à l'occasion de la signature de la Déclaration de Strasbourg (juillet 2008) qui posait les bases d'une volonté de coopération entre plusieurs sociétés et réseaux francophones de l'évaluation.

Le RFE a pour mission de développer et de mutualiser les connaissances et pratiques de l'évaluation de l'action publique dans l'espace francophone, en complémentarité et en coopération active avec les

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

sociétés et réseaux internationaux, nationaux et régionaux de l'évaluation, et en premier lieu avec ses associations membres.

Le RFE a pour objectifs de :

1. développer l'offre francophone d'évaluation ;
2. constituer un corpus théorique et technique en langue française ;
3. développer entre les réseaux et sociétés nationales membres du RFE une coopération active permettant de :
 - ❖ capitaliser les savoirs et expériences ;
 - ❖ forger une offre de formation et de qualification francophone ;
 - ❖ faciliter la publication des articles et travaux francophones ;
 - ❖ mettre en réseau les diverses initiatives prises par elles autour de la question de la professionnalisation de l'évaluation ;
4. promouvoir l'utilisation des résultats de l'évaluation dans le processus de décision publique.

Une des mentions spéciales pour le RFE est qu'il avait organisé, avec le soutien de l'État Sénégalais, de l'OIF, de l'UNICEF, du PNUD, de la BAD, de Clear, des nations unies IDEP, du CESAG le premier Forum International Francophone de l'Évaluation, FIFE, à Dakar du 27 au 30 octobre 2014 avec pour thème : « *L'Évaluation, vecteur de bonne gouvernance* ».

Ce Forum avait réuni près de 250 responsables politiques et experts venus de 21 pays francophones pour promouvoir l'évaluation et la bonne gouvernance. Étaient représentés et y ont pris part les ministres, *les parlementaires*, les magistrats, les membres des organes supérieurs de contrôle, les hauts fonctionnaires, les partenaires techniques et financiers internationaux, *les élus des collectivités territoriales*, des associations

professionnelles d'évaluateurs et de chercheurs etc. pour mettre en commun leur expérience et leur questionnement en matière d'évaluation des politiques publiques.

Ce Forum visait principalement un premier état des lieux de l'évaluation dans l'espace francophone. Il avait pour but notamment de démontrer que l'évaluation contribuerait à la conception et au management de l'action publique, permettrait d'éclairer les décisions puis d'en apprécier réellement les effets. Il voulait également démentir l'idée telle que l'Évaluation était trop souvent assimilée au seul contrôle et à la sanction et qu'elle faisait encore peur à de nombreux dirigeants du monde francophone.

Outre les ateliers de perfectionnement visant à approfondir un domaine de connaissances et de renforcer ses compétences liées à l'évaluation, quelques thèmes étaient débattus dont les rapports entre évaluation et Bonne gouvernance, les modalités d'institutionnalisation de l'évaluation au niveau des États, les questions de professionnalisation de l'évaluation et le rôle des Parlements dans l'évaluation.

Dans le cadre de ce Forum, les participants ont lancé l'« *Appel en faveur de l'évaluation* ». Cet appel a pour but de centrer les efforts d'établissement d'une culture commune de l'évaluation au sein des pays et communautés francophones. Il déclare l'importance de l'évaluation comme outil de pilotage et d'aide à la décision pour les pouvoirs publics, comme processus intégré permettant de tirer les enseignements des succès et des échecs des politiques publiques pour en améliorer l'efficacité, comme démarche démocratique, partenariale et collective, et comme dispositif de gouvernance exemplaire accroissant la transparence des politiques. À travers cet appel, les participants s'engagent entre autres à :

- ❖ promouvoir le renforcement des instruments et dispositifs nationaux d'évaluation qui doivent s'articuler avec la conception, la planification et le suivi des politiques ;

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

- ❖ faciliter l'intégration de l'évaluation comme composante essentielle de toute politique publique ;
- ❖ encourager la généralisation progressive de l'utilisation des évaluations en veillant à ce que leurs conclusions et recommandations soient prises en compte ;
- ❖ privilégier la dimension démocratique des évaluations en favorisant une participation large des administrations, des intervenants et des usagers aux processus d'évaluation des interventions publiques et en assurant la diffusion et le débat autour des résultats des évaluations ;
- ❖ contribuer à la professionnalisation de l'évaluation.

Soulignons qu'il n'y a pas de doute que l'intégration du concept d'évaluation des politiques publiques dans quelques constitutions et législations africaines ainsi que la professionnalisation au sein des organes étatiques font suite à ce Forum International et Francophone d'Evaluation (FiFe) de Dakar au Sénégal.

3.2.3 LES VOPEs A L'INITIATIVE DE L'Eval-PARTNER

L'Initiative Eval-Partner a mis en évidence l'aspiration grandissante des organisations d'évaluation, surtout dans les pays en développement, à œuvrer pour un environnement plus favorable à la culture de l'évaluation, et à encourager la promotion d'une demande d'évaluation en mesure d'accompagner le développement des pays. Elle a pour mérite de mettre un terme à la multiplicité des concepts utilisés dans le cadre de différentes catégories d'acteurs d'évaluation⁷⁶. Elle a, à cet effet, consacré la dénomination des VOPEs pour désigner à la fois les sociétés nationales, les associations ou les réseaux d'évaluation. Elle a également poussé les VOPEs, dans les pays en développement « à jouer un rôle plus

⁷⁶ La notion de VOPE réconcilie les dénominations diverses en même temps qu'elle désigne l'ensemble des acteurs, évaluateurs comme commissionnaires ou utilisateurs de l'évaluation, qui partagent désormais le même souci et la responsabilité d'œuvrer à la promotion de l'évaluation dans l'espace considéré.

conséquent dans l'institutionnalisation de l'évaluation et dans l'organisation de la pratique dans son ensemble »⁷⁷.

3.2.4 LE RESEAU DES PARLEMENTAIRES AFRICAINS POUR L'EVALUATION DU DEVELOPPEMENT : L'APNODE

La Conférence de l'Association africaine d'évaluation (l'Afréa) et le Réseau francophone d'évaluation (RFE) ont chacun considérablement contribué au lancement du Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement.

À l'occasion de la septième Conférence de l'Association africaine d'évaluation (Afréa) tenue en mars 2014 à Yaoundé au Cameroun, le Réseau des Parlementaires africains pour l'évaluation du développement (APNODE) a été créé avec le soutien de la BAD, du PNUD, de l'UNICEF, de l'UNWomen et de la Fondation Gates.

Et dans le cadre du panel réservé aux parlementaires africains pour réfléchir sur le rôle du parlement dans l'évaluation, lors du FIFE de Dakar 2015, le lancement du Réseau d'évaluation des Parlementaires par leurs pairs anglophones avait été bien accueilli.

Le Réseau des Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement (APNODE) a pour objectifs de :

- ❖ mener la campagne de sensibilisation pour la promotion du savoir auprès des Parlementaires et au sein des Parlements nationaux, sur l'importance que revêt l'utilisation des données probantes issues de l'évaluation dans le contrôle parlementaire, dans l'élaboration des politiques et dans la prise de décisions au niveau national ;

⁷⁷ OUMOUL K.B.T., *Théories et pratiques de l'institutionnalisation de l'évaluation : quels modèles et quelles finalités ? Réflexions critiques sur le rôle et la place des sociétés nationales et du réseautage dans le processus institutionnel*, in : *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2015, p. 168.*

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

- ❖ accroître la capacité des Parlementaires en vue des résultats fiables dus à l'évaluation dans l'exercice de leurs fonctions de parlementaire ;
- ❖ encourager les Parlementaires à s'engager dans l'institutionnalisation de l'évaluation en vue d'aider à la prise des décisions et à l'élaboration des politiques adéquates.

Ce réseau constitue une reconnaissance de l'importante contribution que l'évaluation peut apporter dans la prise des décisions au niveau national et du rôle crucial joué par les Parlementaires en veillant à ce que les résultats de l'évaluation soient utilisés pour renforcer la prise des décisions en vue de promouvoir l'efficacité du développement et la croissance inclusive.

L'APNODE travaille aussi pour combler le fossé entre les évaluateurs (qui fournissent des preuves impartiales) et les Parlementaires, utilisateurs de l'évaluation ; et à les aider à faire en sorte que les évaluations réalisées au niveau des pays soient sensibles aux besoins des femmes et des groupes vulnérables.

Il bénéficie de l'appui non seulement des Parlements nationaux comprenant des membres actifs du réseau mais aussi de nombreux partenaires ; notamment la Banque africaine de développement, la BAD, la Fondation Bill & Melinda Gates, le gouvernement coréen, le Centre d'apprentissage sur l'évaluation et les résultats - Afrique anglophone (CLEAR-AA), le PNUD, l'UNICEF et l'ONU-Femmes.

Il compte actuellement, parmi ses alliés, plus de 100 Parlementaires issus de 20 pays africains, à savoir ; le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Bénin, l'Éthiopie, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, le Madagascar, le Mali, la Mauritanie, la Namibie, le Nigéria, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie, la Somalie, le Soudan, le Togo et le Zimbabwe.

L'adhésion au Réseau est ouverte aux Parlementaires en fonction et aux anciens Parlementaires d'Afrique et d'autres régions, aux organisations

de la société civile, aux organisations du secteur privé, aux institutions de recherche, aux associations nationales et régionales d'évaluation, aux parlements nationaux d'Afrique, aux partenaires au développement et à tout individu et toute organisation manifestant un vif intérêt pour le réseau.

L'opérationnalisation du Réseau a été consacrée par l'adoption de ses Statuts et des autres textes (politiques d'adhésion, politique de voyage, etc.) par la première Assemblée Générale Annuelle qui s'est tenue du 23 au 24 juillet 2015 au siège de la BAD à Abidjan, en Côte d'Ivoire.

Il convient d'ouvrir une parenthèse pour faire savoir que quelques Parlementaires africains ont représenté l'APNODE à la Conférence mondiale sur l'évaluation - EvalYear 2015 qui s'est tenue à Katmandou, au Népal, en novembre 2015. Cet évènement marquait la célébration de l'Année internationale de l'évaluation. Un acte important est le fait que L'APNODE soutient sans réserve les « *Dix raisons pour les Parlementaires à s'engager dans le processus de renforcement des politiques nationales d'évaluation* » adoptées à cette Conférence de NEPAL. Nous vous les présentons intégralement dans les lignes ci-après :

1. *« Les Parlementaires contribuent dans la formulation de la vision et dans le leadership pour conduire le pays dans la bonne direction. La vision et la bonne direction à donner au pays doivent être soutenues par des faits et des preuves évidentes.*
2. *Les parlementaires, premier pilier d'approbation ou d'allocation des ressources pour les initiatives de développement dans le pays, devraient être bien informés par le biais de l'évaluation afin de bien remplir leur mission et assurer une utilisation judicieuse des ressources.*
3. *Les parlementaires ont la possibilité et le pouvoir de superviser et de questionner les progrès de toute initiative de développement ou l'utilisation des fonds publics dans le pays. Par conséquent, les données et informations pertinentes sont*

utiles pour permettre un suivi correct des progrès par le Parlement.

- 4. Les parlementaires ont un rôle décisif dans l'élaboration des lois et des politiques publiques dans leurs pays. Il est important que les politiques publiques et les lois soient fondées ou basées sur des faits, afin qu'ils soient véritablement utiles et permettent de réels progrès dans les pays.*
- 5. Les parlementaires étant les représentants des citoyens, ils devraient donc pouvoir répondre aux demandes des citoyens. Les parlementaires ont besoin de données fiables et à jour pour que le public soit informé de l'image réelle de la situation nationale.*
- 6. Les parlementaires sont membres de différentes commissions parlementaires qui contrôlent l'utilisation efficace des fonds par les institutions publiques. Pour être efficaces et poser directement les bonnes questions, les parlementaires ont besoin d'informations sur l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.*
- 7. Les parlementaires doivent préserver ou sauvegarder l'équité et les droits de l'homme. Mais les mesures pour préserver l'équité et les droits de l'homme ne peuvent être bien entretenues qu'avec une bonne information et des preuves qui proviennent de l'évaluation.*
- 8. Les parlementaires soutiennent l'exécutif qui, à son tour compte sur le Parlement pour adopter des lois et allouer les ressources. Par conséquent les parlementaires sont une clé pour influencer l'exécutif sur la politique nationale d'évaluation.*
- 9. Chaque pays a des cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement qui ont besoin d'être évaluées et se fixer de nouvelles cibles pour les Objectifs de développement durable avec de nouveaux indicateurs. Par conséquent, il est important*

d'avoir un cadre global de Suivi et d'Évaluation pour le pays qui devrait être en ligne avec la politique nationale d'évaluation.

10. *Les parlementaires ont un mandat limité et ils ont besoin de se faire réélire afin de poursuivre leur mission pour les populations. Il est très utile pour les parlementaires de revenir aux populations pour réélection avec quelques résultats / réalisations concrètes de leur mandat actuel. Par conséquent, les parlementaires ont besoin de preuves pour montrer les résultats de leurs réalisations ».*

3.3 QUELQUES INITIATIVES NATIONALES A CAPITALISER

3.3.1 LE NIGER

Le Niger fait office de pionnier, d'exemple à suivre en matière d'évaluation. On peut retenir à son actif et sous l'impulsion de l'Unicef puis du PNUD :

- ❖ l'émergence d'une communauté professionnelle dynamique ;
- ❖ la mise en place d'un réseau particulièrement actif et efficace ;
- ❖ l'insertion de ce réseau dans les dispositifs nationaux de programmation et d'évaluation ;
- ❖ l'émergence du cadre législatif créant des clauses d'évaluation et produisant des résultats très encourageants.

Plus particulièrement pour le réseautage, le Niger a mis en place un Réseau et un forum qui contribue à la définition des normes, des méthodologies et des pratiques professionnelles dans le domaine de suivi et d'évaluation au Niger.

Ce Réseau ouvre par conséquent une opportunité de valorisation d'évaluateurs de l'Afrique francophone. Il participe, à ce titre, à toutes les

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

concertations des VOPEs mises en place par le Réseau Francophone d'Évaluation (RFE), dont il est aussi membre.

L'objectif global du réseau est de créer un processus durable de renforcement des capacités nigériennes en suivi-évaluation et de contribuer à l'émergence d'une communauté professionnelle forte en Afrique.

Les objectifs spécifiques consistent à :

- ❖ faciliter l'apprentissage informel par l'échange d'expériences et de compétences en matière de suivi et évaluation au Niger ;
- ❖ organiser les sessions de formations formelles ;
- ❖ faciliter l'échange d'informations (réunions, formations, bourses et financements, livres et manuels, journaux, revues scientifiques, réseaux internationaux électroniques, etc.) ;
- ❖ amener à la fois les utilisateurs et prestataires de services de suivi et évaluation à promouvoir la compréhension mutuelle des besoins en matière de suivi-évaluation et faciliter la rencontre entre demande et offre de compétences ;
- ❖ créer et maintenir une banque de données sur les évaluateurs comportant des informations sur leurs domaines de compétence, leurs expériences et leurs récentes publications ;
- ❖ promouvoir des normes et des pratiques professionnelles.

Ce Réseau est multidisciplinaire. Il est composé des membres issus des différentes structures liées au suivi et évaluation au Niger, à savoir des institutions de formations (l'Université, ENA, etc.), des agences du système des Nations Unies, des ONG et projets bilatéraux, des structures de l'État, des consultants indépendants et bureaux d'études, des régions. Il comporte notamment le Comité Scientifique (CS), les Groupes Thématiques (GT), le Cadre de Concertation avec les Partenaires (CCP) et les Points Focaux Régionaux (PFR).

Depuis sa création, plus de 10 conférences de haut niveau ont été organisées pour partager les expériences entre professionnels évaluateurs. Le Réseau dispose d'une banque de données sur les évaluateurs au Niger. Un site internet régulièrement mis à jour constitue la vitrine des activités du ReNSE et expose de nombreux documents et manuels en Suivi-Évaluation.

Le réseau a su maintenir son dynamisme et donner un sens à ses activités et à la promotion de ses experts au niveau national et international. Dans ce pays, ce sont sans doute la création et le maintien des liens durables avec des structures nationales et internationales qui ont joué un rôle déterminant pour expliquer ce succès.

Ses activités ont fortement contribué à une meilleure compréhension des besoins d'évaluation en offrant un cadre unique de rencontres et de dialogues entre les utilisateurs et les prestataires de service de l'évaluation. Aujourd'hui, le ReNSE est de plus en plus associé par l'Etat à la définition et à l'évaluation des politiques publiques. Cette insertion dans le tissu institutionnel nigérien est le fruit de la réalisation des évaluations reconnues et diffusées qui ont conforté sa crédibilité et sa légitimité.

Son dynamisme lui a permis d'avoir une aura, voire une certaine notoriété au niveau africain et international, due à sa capacité de mobilisation pour participer aux activités d'évaluation. On peut citer, par exemple :

- ❖ sa contribution indéniable au développement de la culture de l'évaluation au Niger et en Afrique ;
- ❖ sa contribution au développement de l'évaluation dans les structures étatiques et au niveau de la société civile ;
- ❖ le déploiement constant des efforts pour une incitation au portage du cadre de réflexion et d'échanges sur l'évaluation, dans l'optique de multiplier et consolider le leadership.

3.3.2 LE SENEGAL

« *Le Sénégal n'est pas un terrain vierge en matière d'évaluation. Des évaluations y sont pratiquées depuis fort longtemps, des acteurs émergents pour se saisir de la question évaluative* »⁷⁸. Dans ce pays, le suivi et l'évaluation sont devenus une exigence démocratique et le SénEval est un réseau de l'évaluation très dynamique et riche en enseignements. Ainsi, l'expérience sénégalaise est enrichissante et à partager.

La création du SénEval, comme réseau d'évaluation au Sénégal, est une initiative née au sein du système des Nations-Unies (SNU), à l'issue d'une journée d'étude organisée en octobre 2003 par le PNUD, l'UNICEF et l'UNFPA.

La mission générale du SénEval est de promouvoir la culture de l'évaluation au Sénégal et dans la région ouest panafricaine.

Les membres proviennent d'origines diverses tels que les ministères et les structures gouvernementales, les universités et les institutions de formation et de recherche, les bureaux d'études et les cabinets, les agences des Nations-Unies, les donateurs et les ONGs. L'association compte parmi les membres et sympathisants toutes les universités nationales, les universités internationales et les chercheurs nationaux comme internationaux, ces structures de formation et de recherche qui ont collaboré sur plusieurs de ses activités.

Le SénEval est également en partenariat avec plusieurs associations africaines d'Évaluation et autres sociétés sœurs comme la Société Québécoise d'Évaluation de Programme (SQEP) dans le cadre de l'initiative EvalPartners. Il contribue au Réseau Francophone d'Évaluation (RFE), au FIFE (Forum International Francophone d'Évaluation) dont il a hébergé la première édition, Afréa (Association

⁷⁸ ABDOU K. L., *Utilisation des résultats de l'évaluation au Sénégal : tendances et expériences pratiques*, in : *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2015, p. 140.

Africaine d'Évaluation), l'AEA (Association Américaine d'Évaluation) et beaucoup d'autres conférences.

On peut signaler à l'actif du SénEval quelques activités majeures, ci-après :

- ❖ la sensibilisation des catégories d'acteurs en évaluation et l'organisation des campagnes de réflexion critique en la matière ;
- ❖ l'appui de la formation des acteurs clés identifiés (y compris ses propres membres), l'appui méthodologique et l'échange des pratiques dans le domaine du suivi et de l'évaluation.
- ❖ le développement et le renforcement des compétences/capacités ;
- ❖ l'organisation des ateliers et des séminaires ;
- ❖ le partage d'informations par e-mail et via la plateforme virtuelle du SénEval ;
- ❖ la participation aux conférences internationales et aux réseaux professionnels ;
- ❖ les séances de partage et de restitution des Conférences de l'Afréa ou du RFE ;
- ❖ les évaluations en situation réelle ;
- ❖ l'envoi par e-mails des bulletins d'information ;
- ❖ le renforcement d'un environnement propice à l'évaluation : un environnement externe favorable à l'évaluation ;
- ❖ l'étude diagnostique sur les capacités évaluatives ;
- ❖ les Journées Sénégalaises d'Évaluation (JSE) de 2008 ;
- ❖ la co-organisation des FIFE en 2015, comme susmentionné ;
- ❖ le plaidoyer pour l'institutionnalisation de l'évaluation.

S'il faut nous attarder sur ce dernier point, nous considérons que le Réseau mène des actions de plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour l'institutionnalisation de l'évaluation, la mobilisation et la sensibilisation des parties prenantes sur les enjeux techniques et démocratiques de l'évaluation, la production, le partage et la mutualisation des connaissances sur l'évaluation.

Ce plaidoyer a abouti depuis 2016 à la constitutionnalisation de l'évaluation. Et le SénEval continue à s'impliquer dans le processus d'institutionnalisation enclenché par les pouvoirs publics.

3.3.3 LE GABON

L'évaluation des mesures au Gabon est une pratique relativement récente. Elle est inscrite dans le corpus juridique de la Constitution.

Elle s'intègre progressivement dans l'approche du gouvernement gabonais pour améliorer sa santé financière et le système de gouvernance de façon globale. L'accent est en train d'être mis sur l'institutionnalisation de la pratique de l'évaluation du développement au niveau du secteur public, sur le renforcement des capacités et la sensibilisation des acteurs.

Depuis 2015, la *Société Gabonaise de l'Évaluation (SOGÉVAL)* a joué un rôle non moins important en prenant une initiative originale et sympathique qui peut donner des pistes de réflexion. En effet, cette société a, depuis lors, eu l'habitude de mobiliser les Gabonais autour de l'évaluation des politiques publiques en leur adressant presque quotidiennement ce qu'elle appelle des « *texto publics* » ; mais qui sont, en fait, de courts messages traitant des thèmes spécifiques autour de l'évaluation. L'objectif général de cette initiative vise à partager les expériences et les approches et à dégager des pistes de réflexion pour renforcer la collaboration entre différents partenaires engagés dans l'évaluation.

Par ailleurs, la SOGÉVAL (Société Gabonaise de l'Évaluation) avait organisé son deuxième Café de l'évaluation des politiques publiques et de la gestion axée sur les résultats de développement en janvier 2015. Le

thème de cette rencontre était « *Les effets des politiques publiques au Gabon* ».

Ensuite, la SOGEVAL a organisé en juillet de la même année la première journée nationale de l'évaluation sur la thématique : « *L'évaluation au cœur des enjeux de la politique de l'émergence* ».

Au premier semestre de l'année 2018, cette Société a entamé, en partenariat avec la Cour des comptes, la 2^e journée nationale axée sur le thème : « *La sensibilisation au suivi et à l'évaluation des politiques publiques* ». Cette journée a pour but de renforcer les capacités des agents publics de tous les ministères du Gabon. Elle augure également un processus qui durera au minimum cinq ans et qui donnera aux fonctionnaires les outils pour un meilleur suivi et une bonne évaluation des projets ou programmes publics.

A savoir en particulier, que l'APNODE avait initié un séminaire de sensibilisation des sénateurs gabonais : initiative du reste très enrichissante et révélatrice pour tout législateur.

En effet, ces sénateurs avaient été sensibilisés à utiliser systématiquement les preuves évaluatives dans le travail législatif ou dans toute mission du sénat afin que celui-ci soit plus efficace en tant qu'organe de contrôle de l'action gouvernementale. Cette sensibilisation avait également le mérite de faire que l'évaluation devienne une culture dans leur pratique à l'Assemblée et que les sénateurs effectuent habituellement leurs tâches de surveillance des lois et des actions du gouvernement. Elle leur a permis de demander : *Pourquoi une politique spécifique a été mise en place ? Quelles sont les preuves qui ont sous-tendu la politique ? Qu'en a-t-il été de l'efficacité et de l'efficience de cette politique ?* »

3.3.4 LE BURKINA FASO

Sans certes méconnaître les autres réalisations, insistons d'abord sur le fait qu'en mars 2018, le Réseau burkinabé de suivi et d'évaluation (RéBuSE) a tenu un café d'évaluation riche en enseignements. Au cours de ce café, une étude portant sur la capacité évaluative du Burkina Faso a

été présentée sur une période 2018-2020 afin de promouvoir la culture de l'évaluation au pays.

Le Réseau a projeté quelques activités suivantes :

- ❖ la tenue d'autres cafés d'évaluation qui traiteront essentiellement de l'institutionnalisation de l'évaluation,
- ❖ la tenue des journées burkinabé de l'évaluation avec la collaboration de la direction générale de l'économie et de la planification, et de l'UNICEF, partenaire technique et financier du RéBuSE.

Il y a ensuite la création de la section nationale de l'APNODE Burkina Faso, en juillet 2016, dans le but de mettre en place un réseau de parlementaires pour évaluation, en raison de l'importante contribution de celle-ci à la prise des décisions au niveau national, mais surtout en vue de renforcer l'efficacité du travail des parlementaires et des politiques publiques.

3.3.5 LA COTE D'IVOIRE

Depuis 2002, l'idée de la création d'un réseau national de Suivi-Évaluation a germé et a été concrétisée en 2004 avec la création du réseau national de Suivi-Évaluation, dénommé Réseau Ivoirien de Suivi et d'Évaluation (RISE).

Le RISE constitue un cadre de réflexion et de promotion du Suivi et de l'Évaluation. Il influence les stratégies et politiques, les projets/programmes et les acteurs du Développement pour une meilleure prise en compte du Suivi et de l'Évaluation dans la conception et la mise en œuvre des projets/programmes de Développement pour en assurer un meilleur impact.

Il regroupe des chercheurs, des formateurs et des acteurs de terrain chargés du Suivi et d'Évaluation, soucieux de la promotion de la fonction et du renforcement des capacités en la matière en Côte d'Ivoire.

Le RISE fournit des services dans les projets et programmes d'évaluation. Il est également impliqué dans le renforcement des capacités et le soutien à la production scientifique dans le domaine de suivi et d'évaluation.

En février 2015, le RISE, comme pour répondre à l'ONU ayant déclaré 2015 Année d'évaluation en appui aux OMD, avait organisé pendant trois jours les premières Journées Ivoiriennes de l'Évaluation. Ces journées avaient pour but d'échanger ou de sensibiliser les acteurs étatiques et paraétatiques ainsi que les organisations de la société civile sur la nécessité d'évaluer les activités, les lois, les politiques, les programmes ou les actions.

Particulièrement, la Côte d'Ivoire, à l'instar des autres pays africains, n'est pas restée en marge de la dynamique de la promotion de la culture de Suivi-Évaluation, fonction essentielle pour assurer la durabilité des actions de Développement, mais longtemps négligée.

C'est à ce titre qu'elle s'est dotée depuis 2016, d'une nouvelle Constitution qui confère aux Parlementaires la mission d'évaluation des politiques publiques.

Toutefois, il y a lieu de signaler aussi :

- ❖ la rareté de la pratique évaluative ;
- ❖ le manque de disposition qui en prévoit les modalités de mise en œuvre ;
- ❖ le manque de définition exacte des politiques publiques.

Conscient de cette tare, les professionnels et praticiens de tout rang issus de l'administration publique, des ONG, des institutions de recherche et de formation, du secteur privé, etc. se sont retrouvés pour mener des réflexions sur la problématique de l'évaluation sous l'impulsion de certains partenaires au Développement. En outre, au niveau de l'Assemblée nationale, il y a eu l'organisation, ces dernières années, des formations avec le concours de la Banque Africaine de Développement et

d'autres structures qui pratiquent l'évaluation, pour en comprendre le sens et connaître les outils.

3.3.6 LE BENIN

Nous pouvons particulièrement signaler le travail considérable et conjoint du Bureau d'évaluation des politiques publiques et du Réseau Béninois de Suivi et d'Évaluation.

Regroupant les évaluateurs et toutes les personnes intéressées par l'évaluation et la gestion axée sur les résultats et autres disciplines connexes, le Réseau Béninois de Suivi et d'Évaluation a pour ambition de développer la culture d'évaluation au Bénin aussi bien au niveau central que communale. C'est la raison pour laquelle il travaille beaucoup avec le Bureau d'évaluation des politiques publiques pour contribuer à la promotion de l'évaluation au Bénin.

Les principales activités du Réseau sont :

- ❖ la formation en gestion axée sur les résultats, le suivi et l'évaluation ;
- ❖ la formation en collaboration à l'intention des cadres des ministères sectoriels (Direction de la Prospective et de la Planification - DPP et les membres des cellules d'évaluation de ces ministères) ;
- ❖ la réalisation des évaluations et de la méta-évaluation ;
- ❖ la vulgarisation des outils et méthodes innovantes en évaluation ;
- ❖ une étude diagnostique des capacités évaluatives au Bénin, en collaboration avec le Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques du Bénin ;
- ❖ l'appui à la première édition des Journées Béninoises d'Évaluation (2010) ;

- ❖ le partage d'informations par e-mail et sur la plateforme virtuelle du ReBSEV.

Quant à la section nationale de l'APNODE du Bénin, elle a été créée en octobre 2016. Quelques-uns de ses membres ont participé à la deuxième réunion sur l'évaluation du développement à Nairobi, au Kenya, du 29 novembre au 2 décembre 2016. Trois femmes parlementaires ont également participé à la 8^e conférence internationale d'Afréa à Kampala, en Ouganda.

En septembre 2017, l'APNODE a organisé une session de formation sur l'importance du suivi et de l'évaluation pour le contrôle Parlementaire au profit des Parlementaires béninois membres du Réseau. L'objectif de cette session de formation était de familiariser les Parlementaires béninois avec les notions du suivi et d'évaluation pour un contrôle efficace de l'action publique. Au cours de cette session de formation, les parlementaires du réseau APNODE ont échangé sur quatre points majeurs ; à savoir :

- ❖ les approches de contrôle parlementaire ;
- ❖ la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et le suivi évaluation ;
- ❖ la chaîne des résultats ;
- ❖ l'importance et l'utilisation du suivi-évaluation pour le contrôle parlementaire.

Au titre des approches du contrôle parlementaire, les notions essentielles du rôle régalién du Parlement ainsi que la différence entre l'opinion et les données probantes ont été abordées. Partant du constat que l'évaluation était insuffisante dans son utilisation pour le contrôle parlementaire, cinq raisons ont été identifiées pour renforcer l'importance et la contribution du suivi et de l'évaluation pour le contrôle parlementaire au Bénin. Il s'agit de :

- ❖ l'amélioration de la gouvernance ;
- ❖ l'efficacité et l'efficience des politiques publiques ;

- ❖ l'amélioration de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- ❖ la mesure de l'impact des politiques publiques ;
- ❖ et de la reddition des comptes aux citoyens.

À cet égard, une analyse diagnostique des défis de l'utilisation de suivi et de l'évaluation par les Parlementaires béninois a été réalisée autour de plusieurs sphères, comme la logistique, la technique, le contexte social, la politique et les valeurs.

En dehors de ces différentes sphères d'analyse, les parlementaires béninois ont soulevé la question de l'utilisation des résultats des évaluations qui paraît cruciale à leurs yeux. À cet égard, ils ont insisté sur la nécessité d'une bonne dissémination des résultats des évaluations en vue de permettre aux différentes parties prenantes de s'approprier les résultats pour une meilleure utilisation.

3.3.7 LE MAROC

Aujourd'hui, le Maroc reconnaît l'importance de la culture d'évaluation dans le secteur public et s'engage à sa diffusion.

En 2003, un projet collectif et participatif d'étude, de réflexion et de débat sur le développement humain au Maroc a été initié par Sa Majesté le Roi Mohammed VI et dont l'un des principaux axes est de réaliser une évaluation rétrospective : « *Il nous appartient de faire du Jubilé de l'Indépendance un moment historique privilégié, et de marquer une pause pour évaluer les étapes franchies par notre pays durant un demi-siècle, en matière de développement humain, en faisant le point des succès, des difficultés, et des ambitions, et en tirant les enseignements des choix opérés durant cette période historique, et des grands tournants qui l'ont marquée* »⁷⁹.

⁷⁹ Extrait du Discours Royal du 20 août 2003, à l'occasion du 50e anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple.

Ce qui est très important est la récente et grande tentative d'institutionnalisation de l'évaluation comme une activité principale du Parlement. Toutefois, il ne s'agit que du début d'un long processus dont il faut maîtriser les contours et même les rouages.

Par ailleurs, on assiste tant bien que mal à quelques tentatives d'introduction de l'évaluation dans les programmes publics. En effet, en l'absence d'une formalisation plus aboutie ou d'une institutionnalisation affirmée de la pratique évaluative, on constate la multiplication des évaluations, surtout des impacts, dans quelques départements ministériels, agences ou autres organismes publics et semi-publics.

Il faut aussi noter que le Maroc s'est lancé dans la création des organismes spécialisés dans l'évaluation des politiques sectorielles tout en renforçant le dispositif existant et en insistant sur la nécessité de mener des évaluations d'une manière périodique, comme c'est le cas du Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification qui mène des évaluations environnementales par rapport à la politique du gouvernement en matière de lutte contre la désertification.

L'Observatoire National du Développement Humain (ONDH), de sa part, qui a commencé ses activités en 2007, s'est engagé dans un processus d'évaluation de tous les aspects de la politique du gouvernement marocain visant le développement humain, dont l'Initiative Nationale pour le Développement Humain. Il s'agit d'une première au Maroc, car le décret de création de cette institution précise son rôle d'évaluateur. En fait, il est appelé « à analyser et à évaluer l'impact des programmes de développement humain mis en œuvre et à proposer des mesures et des actions qui concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement humain, surtout dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain ».

En octobre 2010, l'Association Marocaine de l'Évaluation (AME), en partenariat avec l'UNICEF (Maroc) et l'Observatoire National de Développement Humain (ONDH, Rabat, Maroc), a tenu la première édition de la Semaine Marocaine de l'Évaluation (SME10). Cette édition

avait pour but de consolider l'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation au Maroc. En octobre 2012, l'Association Marocaine de l'Évaluation (AME) a organisé une autre édition de la Semaine Marocaine de l'Évaluation (SME). En octobre 2015, l'association a organisé une autre SME15 avec pour thème : Professionnaliser l'évaluation, Expériences – Défis – Réponses.

3.3.8 DES PARLEMENTS D'AVANTAGE SENSIBLES A LA MISE EN ŒUVRE ET A L'EFFICACITE DES LOIS VOTEES

Dans la plupart des pays d'Afrique, le Parlement exerce les missions classiques de représentation, de législation et de contrôle focalisé essentiellement sur les aspects budgétaires et de la légalité. Cependant, soit sous l'impulsion des pays du Nord et des organisations de Bretton Woods, soit fort du fait que c'est du ressort du Parlement de suivre la mise en œuvre des mesures votées de sorte à s'assurer de leur efficacité et, le cas échéant, de les ajuster, ou encore suite à une crise de confiance envers le pouvoir exécutif⁸⁰, de plus en plus les parlementaires de quelques pays africains deviennent sensibles à la question de l'évaluation des mesures votées par eux.

Ainsi, certains parlements ont effectué un choix courageux d'évaluer les effets d'une politique publique en lien avec le vote du budget. Ils ont ainsi adopté la notion de budget-programme qui introduit déjà la notion d'évaluation des résultats. D'autres sont allés plus loin en se dotant d'un cadre législatif et des dispositifs leur permettant de mener en leur sein des évaluations des politiques publiques ou des lois.

Sans méconnaître l'importance de la démarche amorcée par l'adoption du budget-programme, nous faisons essentiellement allusion à quelques cas de la compétence des parlements de l'évaluation législative leur attribuée clairement par la Constitution ou une loi organique.

⁸⁰ A Madagascar, par exemple, le Parlement s'est saisi de l'outil évaluatif après une période de crise et par méfiance envers le gouvernement.

Pour le Sénégal, sa Constitution, en son article 59, stipule :

« L'Assemblée représentative de la République du Sénégal porte le nom d'Assemblée nationale. Elle exerce le pouvoir législatif. Elle vote, seule, la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. »

Hormis la constitutionnalisation, il faut relever que le plaidoyer pré-signalé et les conseils pour l'institutionnalisation ont contribué à la décision du gouvernement de créer une Commission d'Évaluation et de Suivi des Politiques et Programmes Publics logée au sein de la Présidence de la République.

Quant à Madagascar, l'article 68 de la Constitution de l'IVème République stipule :

« Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Il vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

Pour le Maroc, l'article 70 alinéa 2 de la Constitution de 2011 stipule :

« 2. Le Parlement vote les lois, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. »

Disons, par ailleurs, qu'au Maroc, l'évaluation s'inscrit dans un processus plus large de réformes politiques, engagé par le Roi actuel⁸¹.

Enfin, l'article 75 du Dahir n°1-02-124 du 1^{er} Rabi II 1423 portant promulgation de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières précise que la Cour des comptes *« peut effectuer des missions d'évaluation des projets publics afin d'établir, sur la base des réalisations, dans quelle mesure les objectifs assignés à chaque projet ont été atteints, au regard des moyens mis en œuvre »*.

Cette disposition est significative dans la mesure où elle traduit une réelle volonté d'ancrer l'évaluation comme une activité propre de la Cour des

⁸¹ MARION B.-L., *Les brèves du FIFE(3) La place des Parlements dans la mise en œuvre de l'évaluation* ; Réseau Francophone de l'Évaluation.

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

comptes. Elle ouvre à la Cour, le champ de l'évaluation à toutes les étapes du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et des programmes publics.

Quant à la Côte d'Ivoire, l'article 93 de la Constitution stipule :

« Le Parlement vote la loi et consent l'impôt. Il contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. »

Pour le Burkina Faso, par exemple, nous retiendrons l'article 38 de la Résolution n°001-2016/AN portant Règlement de l'Assemblée nationale et qui stipule :

« 1. Chaque année, l'Assemblée nationale nomme en séance publique six commissions générales.

2. Elles concourent au travail législatif et au contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques. Elles peuvent se saisir de toute question d'intérêt national conformément aux textes en vigueur. »

En d'autres mots, les commissions générales chargées de contrôler la mise en œuvre des politiques publiques sont nommées chaque année par le Parlement.

Pour le Gabon, nous retiendrons notamment l'article 127 de la Résolution du 26 décembre 2014 portant révision du Règlement du Sénat (Gabon) :

« Toute politique publique, et non pas seulement ses résultats, a vocation à être évaluée ».

Cependant, si presque quelques pays ont institutionnalisé l'évaluation dans une loi ou dans la Constitution et ont prévu des structures pour suivre et réaliser des évaluations, il y a peu de Parlements qui ont une réelle expérience dans le domaine⁸².

Par ailleurs, comme il ne revient pas aux Parlementaires d'exécuter eux-mêmes l'évaluation des politiques publiques, par manque de temps, mais

⁸² MARION B.-L., *Les brèves du FIFE(3) La place des Parlements dans la mise en œuvre de l'évaluation ; Réseau Francophone de l'Évaluation.*

avant tout par manque de compétence, quelques parlements africains [à l'instar des autres pays de l'OCDE] créent des organes ou des services secondant les Parlements.

A Madagascar, par exemple, une Direction de projet, de planification, de suivi et d'évaluation a été créée avec pour mission d'évaluer les lois, un ministère etc. selon un programme défini. Quant au Gabon, l'approche choisie est de charger la Commission des finances du Sénat de suivre les évaluations qui sont elles-mêmes réalisées par des évaluateurs externes. Le Parlement camerounais charge pour sa part la Commission des finances et du budget d'évaluer les effets des dépenses publiques. Ainsi, afin de s'assurer que les recommandations, suite à l'évaluation, sont bel et bien mises en œuvre, la Commission des finances du Cameroun suit l'application de ces changements après le débat budgétaire. Cet instrument de suivi permet de renforcer l'utilisation de l'évaluation. La chambre haute marocaine, a quant à elle, suivi la voie d'une Commission provisoire chargée de l'évaluation des politiques publiques, nommée chaque année par la Chambre des Conseillers, avec la perspective d'en faire une commission permanente dotée d'une équipe administrative dédiée à la réalisation des évaluations⁸³.

Signalons aussi qu'un autre aspect susceptible de renforcer la pratique de l'évaluation par le Parlement est celui de l'adoption des clauses d'évaluation. Ainsi, en plus des clauses générales citées plus haut, c'est-à-dire, des obligations générales, inscrites dans la Constitution ou une loi organique chargée d'évaluer l'efficacité des mesures prises par l'administration, les Parlementaires tentent quelque peu d'introduire dans les lois des dispositions spécifiques prévoyant une évaluation de ces lois et définissant par exemple les critères selon lesquels l'analyse doit se faire⁸⁴.

Hélas, cet instrument n'est cependant pas encore très répandu dans les pays africains, mis à part quelques cas.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

LE RÉSEAUTAGE D'ÉVALUATION OU BALBUTIEMENTS DE LA DÉMARCHE AU SEIN DES PARLEMENTS AFRICAINS

En somme, même s'il existe déjà plusieurs instruments, sensibilisations appelant les institutions publiques ou les parlements à opter pour la culture d'évaluation des lois ou des politiques publiques au sein des chambres délibérantes et à les formaliser, on relève cependant encore peu d'expériences de mise en œuvre où certains Parlementaires qui perçoivent malheureusement et encore cette démarche de manière négative. Ils la considèrent comme trop proche d'un contrôle.

Néanmoins, la démarche est sur la bonne voie au niveau parlementaire africain ; et nous pouvons noter d'importants progrès au niveau de son institutionnalisation (inscription dans la Constitution ou dans la loi organique). Conséquemment, le partage des pratiques entre les Parlements dont certains sont à un stade d'utilisation de l'évaluation plus avancé que d'autres, est indispensable.

4 CARACTÈRE VELLÉITAIRE DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Nous voudrions démontrer dans ce chapitre d'abord, que le législateur congolais, quelque part, fait déjà « *de l'évaluation législative comme monsieur Jourdain faisait de la prose* »⁸⁵, que cette manière resterait velléitaire et non méthodique ; et qu'ensuite la République démocratique serait le théâtre de plusieurs éléments qui constitueraient une pierre d'attente pour une démarche évaluative digne de son nom.

4.1 QUELQUES CRITIQUES RECURRENTES SUR LA LEGISLATION

4.1.1 L'EXECUTION ET LES EFFETS DES LOIS : LE DERNIER DES SOUCIS DU LEGISLATEUR

Comme susmentionné, la loi en République démocratique du Congo pose problème. Ce problème n'est pas d'ordre juridico- rédactionnel, mais plutôt et essentiellement lié à sa conception (la manière dont elle est élaborée), à son application et à ses effets. La loi, dans la plupart des cas, n'est pas du tout appliquée et ne produit pas les effets escomptés.

Qu'on pense à toutes ces nombreuses lois vouées à l'inapplication et sans effets dont certaines, quand elles sont effectivement mises en œuvre, produisent des effets pervers. Donc, bien de législations ne produisent pas toujours les effets voulus par le législateur, soit parce qu'elles sont détournées ou mal appliquées, soit parce que les objectifs sont ambigus ou vagues. Le législateur peine parfois à décoder certaines demandes sociales, et en assure dès lors une transposition législative inappropriée.

⁸⁵ JADOT B. et OST F., *op. cit.* note 11, p. 9.

Il n'y a pas de doute que les élus congolais, dans leur majorité et parfois de manière désinvolté, soient conscients de cette maladresse collective des lois qui sont encore loin d'être exécutées et de produire des effets escomptés. Cependant, enclin à une méthode législative approximative dans leurs travaux parlementaires et en dépit de tous ces changements au niveau du management public des instruments internationaux et des défis nationaux, les élus ne perçoivent pas encore l'impérieuse nécessité d'apporter des solutions aux lois. Ils ne sont donc pas rendus sensibles à la capacité de la légistique matérielle ou de l'évaluation législative de compléter les déficits des lois axées essentiellement sur la qualité juridico-rédactionnelle.

4.1.2 CONFUSION ENTRE PRODUCTIVITE ET QUALITE DE LA LOI

En général, le législateur congolais confond la productivité des lois avec la qualité de celles-ci. Il n'est pas rare d'entendre les membres de l'Exécutif exprimer ainsi leurs propres opinions sur les bilans :

« Notre bilan est positif dans la mesure où nous avons soumis au Parlement autant de projets de loi ou d'édits » ;

« Nous avons bien travaillé pour avoir permis à l'État de disposer d'autant de textes réglementaires ».

Particulièrement, les élus peuvent, à la fin de la session parlementaire, de la législature, arborer : *« Nous pouvons nous féliciter d'avoir proposé ou voté autant de lois ».*

On dirait que ces politiques étaient trop satisfaits d'une abondante production législative, *« que toutes les lois paraissaient faites et bien faites, et pour longtemps, il était possible de donner congé à la législation. Mais ce serait s'arrêter à la surface de l'événement, »*⁸⁶ s'il faut s'exprimer à la manière de Jean CARBONNIER.

⁸⁶ CARBONNIER J., *Essais sur les lois*, Paris 1979, p. 219. Référencé par FLÜCKIGER A., *op. cit.* note 8, p. 5.

Les élus congolais peuvent et tout d'abord être influencés par le fait de vouloir justifier, aux yeux particulièrement des électeurs, qu'ils accomplissent bien les exigences de leurs mandants électoraux. Par ailleurs, c'est peut-être cette culture contemporaine influencée par cette obsession de la productivité qui les hante. Car, « *la loi est tombée au niveau des vicissitudes banales de la production législative. Une production qui s'est industrialisée, standardisée, et dont les produits finis s'ajoutent et s'intègrent sans relâche au stock de textes du Journal Officiel... Là, comme dans tout secteur industriel : productivité fait loi* »⁸⁷.

Certes, il est spectaculaire de présenter un bilan dressant une grande productivité législative au cours d'une session parlementaire, de législature ou d'un mandat politique. Faudrait-il dès lors s'en orgueillir ?

À propos, Léon KENGO WA DONDO, ancien Président du Sénat de la République démocratique du Congo n'avait-t-il pas vu juste quand il invitait notamment les Sénateurs à jeter un regard rétrospectif sur l'application des lois et à se demander si, avec le volume et la pertinence des lois votées, ils ont atteint les objectifs assignés ?⁸⁸

Sans certes se flatter du score de 250 lois votées par le Sénat après 11 ans, il souligne que « *dans l'affirmative, les acquis doivent booster davantage nos efforts pour plus de performance. Dans la négative, nous avons le devoir d'identifier les faiblesses et les causes de l'enlisement, pour une recherche positive des pistes de solutions. Dans cette optique, il n'est pas superflu de nous demander si le mal ne se situe pas au niveau de l'application des lois votées.* » À cet effet, il évoque successivement l'inventeur Thomas EDISON et le Procureur Général Maurice AYDALOT qui affirment respectivement que : « *la vision sans*

⁸⁷ LASSERRE K. V., *La technique législative*, in : *Confection de la Loi, Académie des sciences morales et politiques (dir.), DRAGO Roland ; Rapport d'étape, mars 2003, p. 89.*

⁸⁸ KENGO L. W. D., *Allocution du Président du Sénat à l'occasion de l'ouverture de la session ordinaire de mars 2018, site du Sénat de la République démocratique du Congo <http://www.senat.cd> (page consultée le 30 mars 2018).*

réalisation n'est qu'hallucination » ; « *Les textes non appliqués n'ont comme ressource que de peupler le cimetière des lois non exécutées. Il en est de même des textes mal appliqués, puisqu'ils n'atteignent pas l'objectif poursuivi par le législateur* »⁸⁹.

4.1.3 L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE PRESQUE NON FORMALISÉE DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Un défaut majeur et généralisé dans la pratique législative congolaise réside précisément dans le fait que, trop souvent le législateur ou les experts au gouvernement et ceux qui accompagnent les Parlementaires dans le cadre d'un projet ou d'une proposition de loi « *se mettent à formuler des dispositions légales ou réglementaires avant même d'avoir des idées précises sur le contenu normatif* »⁹⁰. On dirait que le législateur jouait au puzzle. Il pose généralement et malheureusement des questions de législation, si ce n'est pas en des termes sans assise sur le matériau social, mais plutôt avec désinvolture, outrecuidance. Sans outil d'évaluation digne de ce nom, il entretient un excès de confiance en soi ou la présomption de connaissance. Ce qui le pousse de temps en temps à ignorer le vrai problème qui est à la base d'une législation, ainsi que les objectifs, les moyens et les méthodes devant présider à l'élaboration de cette législation.

Malheureusement, l'évaluation législative est presque non institutionnalisée en République démocratique du Congo. Dans ce pays, il n'existe presque pas un corpus réglementaire, un dispositif administratif sur la démarche. Des références méthodologiques et normatives, une offre de formation professionnelle intégrée aux réseaux universitaires du pays y font également défaut. Aussi, il y a manque d'une pratique évaluative avérée qui repose prioritairement sur des compétences nationales ou institutionnelles.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *MADER L., op. cit. note 20, p. 200.*

Hormis une minorité, les élus congolais ne comprennent pas encore qu'il importe d'intégrer l'évaluation législative dans la réalisation de leurs missions pour que les lois votées soient appliquées et produisent des effets lors de leur mise en œuvre. Ils ne comprennent pas non plus qu'eux aussi, à l'instar des partenaires de développement et financiers, des membres du gouvernement ainsi que des Organisations de la Société Civile qui évaluent les programmes d'aide au développement et des projets, doivent formuler des explications fondées et mettre en lumière les liens de causalité entre les différentes composantes d'une politique ou législation donnée pour que leur mise en œuvre soit effective et efficace. Ils ne comprennent pas enfin que l'évaluation législative contribue précisément à la crédibilité de la loi en répondant effectivement à ses objectifs et en ayant un impact sur le comportement de ses bénéficiaires ainsi que sur le social de ceux-ci.

En d'autres termes, les Parlementaires aiment, par habitude, légiférer plutôt que contrôler ou évaluer puisqu'ils n'en décèlent pas la nécessité. Ils sont plus obnubilés par les préoccupations politiques, les résultats spectaculaires et directement opérationnels, occultant ainsi l'objectivité que prône l'évaluation législative.

Les trois phases pré-législative, législative et post-législative ci-après aident à cerner cet état de non-institutionnalisation de l'évaluation législative dans l'arsenal juridique de la République démocratique du Congo.

4.1.4 LA PHASE PRE-LEGISLATIVE

Cette phase, appelée phase pré-législative ou préliminaire, porte sur le stade du processus initial. Si la phase législative est l'objet de beaucoup d'attention, la phase initiale, celle portant sur la conception des objectifs et instruments législatifs, ne semble pas intéresser un grand monde de gens ; à part quelques initiés. En effet, *« la méthode juridique traditionnelle (...) se désintéresse de la phase de création des normes qui, sous réserve de la conformité aux règles de rangs supérieurs, est conçue*

comme une phase purement politique »⁹¹. Or c'est à partir d'elle que tout se fonde.

Cette phase repose sur les initiatives du gouvernement, appelées « projets de loi », et sur celles des Parlementaires, dénommées « propositions de loi », conformément à l'article 130 alinéa 1^{er} de la Constitution qui stipule que : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement, à chaque député et à chaque sénateur* ».

Phase pré-législative relative à une initiative parlementaire

Selon la Constitution⁹², les propositions peuvent être déposées par un ou plusieurs députés ou sénateurs. La conférence des présidents de chaque chambre parlementaire est chargée de vérifier la recevabilité de ces propositions de loi. Ensuite, les propositions des lois sont transmises par le Bureau de l'une des chambres au gouvernement pour observations (endéans 15 jours). Cependant, aucun acte juridique ou document procédural ne spécifie les critères qui concourent à la recevabilité. Aussi, aucun document ne précise les modalités de ces observations du gouvernement, lesquelles peuvent à juste titre faire l'objet d'une évaluation législative.

Et l'article 134 de la Constitution⁹³ est une opportunité qui pourrait inviter les institutions publiques à réaliser une évaluation d'efficience ou économique. Par l'évaluation d'efficience, on entend le rapport entre les ressources investies et les effets de la politique. C'est à ce niveau que pourrait intervenir l'évaluation de l'économie. Celle-ci procéderait de la

⁹¹ MORAND C.-A., *op. cit.* note 31, pp. 38-39.

⁹² L'article 130 alinéa 3 stipule que : « *Les propositions de loi sont, avant délibération et adoption, notifiées pour information au Gouvernement qui adresse, dans les quinze jours suivant leur transmission, ses observations éventuelles au Bureau de l'une ou l'autre Chambre. Passé ce délai, ces propositions de loi sont mises en délibération* ».

⁹³ L'article 134 stipule : « *Les propositions de loi et les amendements formulés par les membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions dégageant les recettes ou les économies correspondantes* ».

comparaison des ressources dont on dispose et avec les divers produits que générerait la proposition. Or, aucun acte légal ou réglementaire n'accompagne cet article constitutionnel pour sa mise en œuvre ou pour son efficacité.

Nous soulignons en passant que l'initiative parlementaire est davantage vitale en République démocratique du Congo, même dans des matières qui devraient nécessairement relever de l'initiative gouvernementale. Cette vitalité s'explique, d'une part, par le fait que ceux qui ont été élus Parlementaires sont en partie des anciens hauts responsables étatiques et d'autre part, sur le fait que les associations civiles, les organes publics ou les privés n'hésitent pas à s'adresser directement à des Parlementaires pour endosser une avant-proposition de loi et en obtenir rapidement le vote (comme pour contourner la lourde machine gouvernementale). Toutefois, il y a lieu de se poser la question de savoir si la proposition a fait l'objet d'une évaluation digne et que les objectifs et d'autres instruments ont été bien déterminés. Hélas ! Notre propre avis est que les propositions sont, dans la plupart des cas, rédigées à la hâte et, par conséquent, ont moins de chance de répondre aux vraies questions sociales et économiques de la communauté.

Phase pré-législative relative à une initiative gouvernementale

En République démocratique du Congo, même si aucun acte juridique ou document procédural ne dispose sur la phase pré-législative relative à une initiative gouvernementale, nous pouvons dire, à titre purement heuristique, que ce processus s'articule constamment autour :

- ❖ d'un besoin exprimé (impulsion) par le politique, par un service de l'administration (normatif généralement), par les citoyens ou par les partenaires de développement et financiers ;
- ❖ d'un mandat du ministre délivré soit à un groupe de travail interne à l'administration, soit à un groupe d'experts externes ou encore à un groupe mixte ;

- ❖ d'éventuellement une étude de la recevabilité financière du projet : avis des ministères des finances et du budget pour l'étude des répercussions budgétaires et financières du projet conformément aux diverses Ordonnances portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités caractéristiques de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement ;
- ❖ d'éventuellement l'association aux autres ministères ou services publics pour raison d'étendre l'expertise ;
- ❖ d'éventuellement la consultation des Organisations de la Société Civile, des opérateurs œuvrant dans le domaine concerné ou des experts internationaux. Nous pouvons citer le cas de la tripartite de la révision du Code minier, des différents ateliers organisés par divers ministères ;
- ❖ d'éventuellement l'évaluation de la situation sur le terrain. Comme nous ne cessons pas de le répéter, cette évaluation n'est consignée dans aucun texte légal ou réglementaire ;
- ❖ de la rédaction d'une première mouture ou d'un avant-projet ;
- ❖ de la transmission de l'avant-projet à la Commission des lois pour proposer la nature juridique du projet (s'agira-t-il d'une loi, d'un texte réglementaire, d'un nouveau texte, d'abrogation ou de révision ?) ;
- ❖ de la transmission de l'avant-projet au ministre de tutelle ;
- ❖ de la discussion au groupe thématique ;
- ❖ de la délibération en Conseil des ministres ;
- ❖ de la transmission du projet par le Premier ministre dans l'une des chambres du Parlement.

À ce niveau, en principe, s'arrête la phase préliminaire, pré-législative, à moins que le projet de loi ne soit déclaré irrecevable et renvoyé à l'Exécutif.

Il ressort de ce processus les écueils suivants :

- ❖ l'absence ou la quasi-inexistence des actes portant sur la réglementation du processus préliminaire. Il faut cependant noter que la procédure des cinq derniers points est contraignante, car le projet de loi étant présenté au nom du gouvernement, celui-ci doit l'adopter formellement ;
- ❖ l'absence de la définition exacte des acteurs (services, experts, cabinets, etc.) devant intervenir aux différents moments de la conception et de la rédaction de l'avant-projet ;
- ❖ la non-définition en général du principe et des modalités d'obligation d'informer, de consulter et d'impliquer le public en général, et celle concernée en particulier de la consultation, hormis quelques exceptions, notamment les cas des articles 24.3 du Code forestier, et 9 de la loi portant protection de l'environnement, etc. ;
- ❖ le silence radio sur l'opportunité ou l'obligation des consultations ou d'associations avec d'autres services. Aucun texte ne dit si le gouvernement peut recourir à telle ou telle expertise en cas de besoin. D'aucuns diront que c'est parce que cela va de soi et relève plus de la pratique due au droit administratif ;
- ❖ l'absence d'un rapport détaillé des travaux du processus pré-législatif lors de la transmission des projets au Parlement, hormis les éléments du discours et des réponses du Ministre, qui présentent lapidairement le projet lors du débat général, ainsi que l'exposé des motifs ;

- ❖ l'imposition des experts par les Partenaires de développement et financiers quand ils financent le processus d'un acte législatif ;
- ❖ le silence radio sur l'évaluation *ex ante*.

4.1.5 LA PHASE LEGISLATIVE

Cette phase s'articule autour des axes suivants :

- ❖ la Conférence des présidents ;
- ❖ la Séance plénière ;
- ❖ la Commission permanente ;
- ❖ la Commission mixte paritaire.

De la Conférence des présidents

Avant qu'une plénière ne soit saisie d'un projet ou d'une proposition de loi par le Bureau, la Conférence des présidents se penche sur la recevabilité et l'intégration de ce texte au calendrier de la session de l'Assemblée. Ce principe constitutionnel n'est pas assorti des modalités susceptibles de rationaliser davantage le processus et d'améliorer la qualité de l'acte. Rien n'est prévu pour apprécier l'opportunité, l'efficacité, l'effectivité, l'efficience du texte. Les membres de la Conférence se focalisent seulement sur l'appréciation de la constitutionnalité et d'autres critères juridico-rédactionnels.

De la séance plénière d'une Assemblée parlementaire

La séance plénière qualifie les réunions des élus dans l'hémicycle de l'Assemblée par rapport aux autres réunions auxquelles ils peuvent être conviés. Temps fort de l'activité parlementaire, la séance plénière est le moment de la décision de l'Assemblée sur tous les sujets soumis à son examen.

Le ministre du domaine sur lequel porte le projet de loi se présente en plénière. Il défend ce projet en donnant l'économie de celui-ci basée

généralement sur l'exposé des motifs. Les élus débattent sur le texte leur déposé. Le ministre donne des réponses aux préoccupations des élus.

Curieusement, le système ne prévoit aucun rapport des travaux préliminaires (de la phase pré-législative) ni des notes susceptibles d'éclairer la religion des élus sur les grandes options ou questions.

Après le débat, les élus peuvent juger de la clôture de celui-ci ou de la recevabilité du projet. Généralement, il est rare que le texte soit jugé irrecevable une fois que s'est déjà prononcé la Conférence des présidents.

Avant d'apporter des amendements sur le texte (alinéas, articles, paragraphes, sections, chapitres, titres, intitulés, exposés des motifs), les élus débattent. Le plus souvent, ils critiquent les projets ou les propositions des lois sans faire une évaluation systématique. Comme susmentionné, il s'agit là d'une certaine « évaluation législative », car les élus s'attellent soit à une « *appréciation politico-subjective* », soit à « *de simples jugements évaluatifs sur le contenu de textes à problèmes* », comme sus-évoqué par François Ost et autres. Il s'agit le plus souvent d'éléments peu scientifiques, basés sur la description des faits observés par des journalistes ou des organismes non avérés et outillés ; critiques aboutissant difficilement aux bonnes décisions publiques susceptibles d'atteindre les objectifs des lois ou politiques publiques et d'enclencher le changement tant souhaité pour notre pays.

Par ailleurs, la plénière est généralement l'objet des écueils suivants :

- ❖ « *l'effet télévision* »⁹⁴ qui corrompt généralement l'élu pour le faire écartier du sujet. Ce qui ne permet pas de faire avancer le débat ;
- ❖ les considérations politiques qui se mêlent aux éléments techniques pour tronquer ceux-ci ;

⁹⁴ C'est le fait que l'élu voudrait trop parler ou impressionner ses électeurs puisqu'il se fait suivre à la télévision.

- ❖ les positions des groupes politiques ne provenant pas dans la plupart des cas des experts ;
- ❖ les lobbyings internationaux en vue d'opter pour leurs intérêts et non pour les besoins, les objectifs du projet ou de la proposition.

En bref, la plénière en République démocratique du Congo est également le théâtre des balbutiements, des formes non définies, velléitaires et spontanées de l'évaluation législative.

De la Commission permanente de l'Assemblée

La Commission permanente est un organe technique au sein duquel les élus examinent les projets ou propositions de loi que lui transmet la plénière. Y participent les membres de la Commission permanente assistés des experts de l'Assemblée, généralement les agents du Bureau d'Études et des Commissions, voire des Cabinets politiques. Y sont conviés pour éclairer la religion des élus les membres du gouvernement et leurs experts, avec voix consultative, conformément à l'article 131 de la Constitution. Y est aussi conviée pour audition ou consultation toute personne, association ou entreprise, tant nationale qu'internationale, pouvant contribuer à améliorer la qualité de la loi par son expertise ou son expérience. La Commission peut aussi consulter ou associer à ses travaux les membres des institutions autres que l'Exécutif ou encore les membres des institutions d'autres échelons décisionnels comme la province ou les Entités Territoriales Décentralisées.

Les élus, voire leurs experts, peuvent effectuer des missions d'études, suivre des ateliers ou des conférences de mise à niveau avant ou pendant qu'ils traitent telle ou telle matière qui leur est soumise. Ils recourent quelquefois aux études comparatives en vue d'enrichir l'examen du projet ou de la proposition de loi.

Quelques-unes de ces démarches, comme évoqué plus haut, peuvent prêter à l'évaluation spontanée. Il ressort cependant que ces démarches,

ou ces évaluations spontanées ont moins de chance d'aboutir à des résultats escomptés dans la mesure où il est constaté :

- ❖ le manque de rapports retraçant les travaux tels que déroulés lors de la phase pré-législative (pour le projet) ;
- ❖ les propositions de loi dans la plupart des cas n'ayant pas d'assises du terrain ;
- ❖ le peu de compétence, quelquefois dans le chef des membres de la Commission dans le domaine sur lequel ils travaillent, même si la configuration des Commissions essaie de refléter celle des ministères ou des groupes thématiques ;
- ❖ la rareté des compétences autant en la matière traitée (exemples : la fiscalité, dans tel ou tel domaine, questions de cybernétique, eau, environnement, régionalisme politique etc.), qu'en légistique ou évaluation ;
- ❖ la précipitation à édicter des mesures sans au préalable définir le contenu normatif, les objectifs du contenu ou des procédures ainsi que les options fondamentales ;
- ❖ les connaissances erronées des institutions et des réalités du pays ;
- ❖ les connaissances teintées des idées préconçues (opinions provenant des médias et des rumeurs) ;
- ❖ la tendance à opérer des amendements formels (ce qui paraît notamment être une compensation de la non-maîtrise de la matière traitée) ;
- ❖ la procédure d'urgence qui passe généralement à côté des objectifs poursuivis (du contenu et de la procédure) ;
- ❖ la suspension de l'examen de loi pour cause de blocage dû au manque d'éléments appropriés ;

- ❖ les rapports de commission peu explicites, ne reflétant que très imparfaitement cette richesse des débats ;
- ❖ la présentation trop sommaire du projet de loi : il n'existe pas de note de cadrage générale (présentant l'état de la législation, les objectifs de la réforme, ses principaux axes) ni de présentation de l'article (lorsqu'il n'est pas modifié, la lecture du rapport ne permet pas de connaître son objet) et les modifications apportées ne sont pas explicitées.

De la Commission mixte paritaire

Au bout du vote du projet ou de proposition de loi dans les deux chambres et lorsque, par suite d'un désaccord entre elles, un texte n'a pu être adopté en des termes identiques par chaque chambre, une Commission mixte paritaire chargée d'aplanir les divergences et de proposer un texte unique est mise en place par les deux Bureaux.

Le texte élaboré par la commission mixte paritaire est soumis à chaque chambre pour adoption. Si la commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte unique, ou si ce texte commun n'est pas approuvé identiquement par les deux chambres, l'Assemblée nationale statue définitivement.

Dans ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la Commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs amendements adoptés par le Sénat.

Si la Commission mixte paritaire est considérée comme un gage de la qualité législative par sa fonction d'amélioration de la production législative, elle présente également quelques écueils, notamment :

- ❖ la seule lecture prévue pour chaque chambre ne permet pas, dans tous les cas, de prendre assez de temps ou de recul pour l'amélioration de la qualité de la loi ;

- ❖ la commission mixte paritaire se prête plus à chercher un consensus au détriment de la qualité de la loi ;
- ❖ le fait que les membres du gouvernement et les autres experts y sont exclus, d'autres décisions issues de cette commission ne sont pas éclairées à leur juste titre .

4.1.6 LA PHASE POST-LEGISLATIVE

En République démocratique du Congo, la phase post-législative est tributaire, comme dans plusieurs pays démocratiques, de ce qui suit :

- ❖ un processus législatif répondant au schéma dogmatique ;
- ❖ un contrôle parlementaire exercé sur la politique du gouvernement, le fonctionnement de l'administration et les organes chargés de la fonction exécutive.

Le schéma dogmatique met l'accent sur la phase parlementaire négligeant la phase post-législative. Pour ce schéma, le processus législatif se clôture dès lors que la loi est promulguée ou publiée au Journal officiel.

Dans ce schéma, la qualité de la législation est tributaire de deux types de critères, tels que les critères rédactionnels et surtout juridiques. Concernant les critères rédactionnels, les Gouvernements et plus particulièrement les Parlements sont constamment animés par le souci, lors de la rédaction de la loi ou des amendements, de rendre la loi compréhensible à ses destinataires. Quant aux critères juridiques, l'accent est plus mis sur le contrôle de constitutionnalité et de conventionalité. « *Cette méthode est centrée sur le contrôle du respect des procédures réglementant la confection des actes juridiques dans un ordre hiérarchisé* »⁹⁵.

Ce schéma prône deux types de législateur : le législateur primaire qui est le Parlementaire et le second législateur. Dans le second cas, le travail essentiel n'intéresse plus le législateur primaire, mais plutôt les juges,

⁹⁵ MORAND C.-A., *op. cit.* note 31, p. 37.

toutes sortes d'agents administratifs, les assermentés et les particuliers. Singulièrement, le rôle des juges consiste à expliquer, à interpréter ou à dire le droit. Mais hélas ! Le législateur second peut être parfois enclin à instrumentaliser la loi sur la base d'une exégèse non orthodoxe, et est victime d'aléas de tous bords.

En outre, l'approche dogmatique conduit nécessairement le parlementaire ou le législateur primaire à dormir sur ses lauriers et à laisser le texte évoluer sans lui. Le législateur primaire ne s'intéresse pratiquement pas à l'évaluation des lois. Cette façon de procéder a pour conséquence l'abandon de l'acte juridique à son triste sort.

Le schéma dogmatique de la loi hante davantage le législateur congolais et ne l'oblige quasiment pas à veiller sur l'applicabilité ni sur l'efficacité des lois votées. Ce qui conduit malheureusement à la non-application d'une bonne partie de la législation, en l'absence de son impact, avec comme conséquence, en ligne de mire, l'avalanche des textes malades et inutiles.

Qui plus est, les élus congolais ne comprennent pas encore que les temps ont changé et que la loi actuellement n'est plus l'objet d'un dogme ou d'un postulat. Ils ne perçoivent pas non plus qu'aujourd'hui, la légistique matérielle ou l'évaluation législative rompt avec cette approche où la rationalité du législateur (tout comme sa souveraineté du reste) va de soi. Ils ne réalisent pas encore que l'évaluation législative contribue à la rationalisation du processus législatif et en constitue un élément essentiel.

Pour pallier, dans une certaine mesure, cette insuffisance, il est institué en République démocratique du Congo le contrôle parlementaire. Ce contrôle s'exerce sur le pouvoir exécutif tenu de rendre compte de ses activités, de se soumettre à certaines investigations, de répondre à certaines sollicitations et, le cas échéant, de tirer les conséquences de certaines suggestions et critiques. Il s'exerce selon les formes et des modalités diverses prévues par la constitution et les textes réglementaires des chambres.

L'article 138 de la Constitution prévoit les moyens d'information et de contrôle parlementaire sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics en ces termes :

1. la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote ;
2. la question d'actualité ;
3. l'interpellation ;
4. la commission d'enquête ;
5. l'audition par les Commissions.

Ces moyens de contrôle peuvent donner lieu à la motion de défiance ou de censure conformément aux articles 146 et 147 de la Constitution.

Les Assemblées délibérantes de la République démocratique du Congo consacrent, à cet effet, quelques jours de la semaine au contrôle des activités gouvernementales ou des politiques publiques.

Si ces moyens constituent, comme susmentionné, des opportunités d'évaluer, rien n'empêche qu'ils se confondent avec l'évaluation législative qui commence à être formalisée au pays.

4.2 D'AUTRES PESANTEURS POUR L'AVENEMENT DE L'EVALUATION LEGISLATIVE

Nous voulons à ce stade faire ressortir en filigrane d'autres éléments qui indiquent que l'évaluation des lois peine à émerger à cause de certaines pesanteurs. Il s'agit par exemple de :

4.2.1 LA FORTE HANTISE DE LA FONCTION SYMBOLIQUE DE LA LOI

Pour la doctrine, la loi remplit la fonction symbolique lorsqu'elle est adoptée, non pas dans le but premier de produire des effets concrets, mais dans celui d'affecter les représentations des acteurs concernés et d'influencer leurs attitudes mentales.

Cette fonction, appelée aussi fonction de légitimation de la décision, est adulée par le législateur au vu de son caractère séducteur et trompeur. La tromperie, douce soit-elle, peut-elle s'inviter dans les lois sans que celles-ci ne soient affaiblies dans leurs exécution et effets ? La doctrine met en garde en ces termes : « *Les règles de méthode législative qui prescrivent au législateur d'être sincère se heurtent à des préoccupations politiques qui sont parfois légitimes. L'important est que l'on soit le plus conscient possible du phénomène* »⁹⁶.

Par cette fonction, « *le législateur adopte une réglementation pour montrer qu'il fait quelque chose tout en étant bien décidé à ce qu'une règle ou une institution ne produise pas d'effets réels* »⁹⁷. Il agit, pour transmettre un message ou un signal fort au public de l'affirmation telle que : « *Nous avons compris qu'un problème existe* ». Autrement dit, il existe une forme de reconnaissance du problème. Ce qui permet de rassurer les particuliers potentiellement inquiets face à certaines évolutions que l'État tienne compte de leurs inquiétudes, ou de montrer que l'État maîtrise un processus, une situation, que le problème est pris en main. Aussi, cette fonction assure que les décisions soient prises par les organes juridiquement autorisés à les prendre.

C'est l'exemple de tous ces principes fondamentaux et buts sociaux qui pullulent dans la Constitution et quelques lois portant sur les principes fondamentaux.

Au fond, à l'origine de beaucoup de législations en République démocratique du Congo, et dans la plupart des cas, il n'est nullement question de la fonction symbolique qui anime le législateur. Il est plutôt question des fonctions, soit d'ordre, soit de pilotage ou de guidage, mieux encore décisionnelles. Le législateur congolais souhaite couramment :

- ❖ créer un cadre juridique pour différents types de relations ;

⁹⁶ MORAND C.-A., *Vers une méthodologie de la communication législative*, LEGES 1994/2, p. 26.

⁹⁷ *Ibid.*

- ❖ influencer les comportements individuels des acteurs sociaux et des agents de l'État ;
- ❖ orienter les processus sociétaux dans une direction définie ;
- ❖ résoudre un problème en se fixant des objectifs à atteindre sur la base des certains instruments juridiques ;
- ❖ mettre en place des instruments susceptibles de résoudre le problème ou sur la politique publique à mener ;
- ❖ contribuer au changement des réalités sociales dans différents secteurs de la vie ;
- ❖ définir des procédures, des compétences des organes ;
- ❖ exprimer ou entériner le résultat d'un processus ;
- ❖ implémenter une politique publique.

Toutefois, si depuis Machiavel, on sait que la politique implique une certaine part de ruse, de tromperie, le législateur en général et le législateur congolais en particulier n'y échappe pas également et tombe souvent dans ces travers. C'est le réalisme politique, dit-on ! La vérité n'est pas toujours bonne à dire. « *Il n'est pas toujours recommandable de dire toute la vérité* ». Ainsi, le législateur « *aura tendance à déguiser sa pensée pour faciliter l'adoption d'un texte et pour ne pas susciter chez les destinataires des oppositions trop fortes* »⁹⁸.

Mais hélas ! Quel est le sort de la loi si elle est adoptée dans de telles conditions ? Aussi, devient-il difficile d'évaluer la loi si et seulement si seule la fonction symbolique a prévalu.

⁹⁸ *Ibid.*

4.2.2 LE RÉGIME D'URGENCE QUI ENTAME PLUS D'UNE LEGISLATION

Il est en République démocratique du Congo des dispositions constitutionnelles⁹⁹ qui consacrent le mode d'urgence des projets et propositions des lois transmis et traités au Parlement. Elles légitiment, certes, le souci de la majorité au pouvoir (coincée soit par la brièveté du mandat (5 ans pour exécuter le programme), soit par l'absence d'une planification idoine) d'honorer son programme d'actions. Sans exclure d'autres raisons inavouables ou dues aux pressions extérieures, cette majorité veut, dans un tel contexte, donner à l'action publique, les orientations qui lui paraissent tout à fait légitimes, pertinentes, efficaces et efficientes.

Mais plus d'une fois, les élus ont fustigé qu'il est devenu quasi régulier voire une coutume que les chambres délibérantes soient saisies par le

⁹⁹ Nous citerons notamment les articles 125 et 129 de la Constitution qui stipulent successivement :

« Si un projet ou une proposition de loi est déclaré urgent par le Gouvernement, il est examiné par priorité dans chaque Chambre par la commission compétente suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur de chacune d'elles.

La procédure normale est appliquée aux propositions ou aux projets de loi portant amendement de la Constitution ou modifiant les lois organiques ainsi qu'aux projets de loi d'habilitation prévue à l'article 129. »...

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution urgente de son programme d'action, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'autorisation de prendre par ordonnances-lois pendant un délai limité et sur des matières déterminées, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Ces ordonnances-lois sont délibérées en Conseil des ministres. Elles entrent en vigueur dès leur publication et deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement au plus tard à la date limite fixée par la loi d'habilitation.

À l'expiration du délai visé à l'alinéa premier du présent article, si le Parlement ne ratifie pas ces ordonnances-lois, celles-ci cessent de plein droit de produire leurs effets.

Les ordonnances-lois délibérées en Conseil des ministres et ratifiées ne peuvent être modifiées dans leurs dispositions que par la loi.

Les ordonnances-lois cessent de plein droit de produire leurs effets en cas de rejet du projet de loi de ratification. »

gouvernement à la veille de la clôture de la session ou dans la limite de temps pour traiter des projets des lois sous le régime d'urgence. Car, hélas, le Parlement succombe à l'écueil de la précipitation, de la démarche expéditive presque formaliste ou dictatoriale. Il se transforme en caisse de résonance du gouvernement ou de certains lobbyings, se cachant derrière celui-ci. Cela ressemble à une démarche forcée : « *Nous avons annoncé des réformes lors de la campagne électorale, nous avons proposé des changements ; il faut coûte que coûte que notre programme passe, et peu importe ce que peuvent penser les autres, même si leurs positions semblent opportunes et optimales* ».

Pire encore : le mode d'urgence appelle difficilement et rarement la réflexion approfondie, l'échange des idées, la consultation de différents acteurs concernés, bénéficiaires, privés, experts et administrations. Des projets examinés dans un tel contexte n'ont pas besoin de débats mûris, d'assise nationale, mieux de l'évaluation *ex ante*, de l'explication aux bénéficiaires ou de la pédagogie. Les objectifs et instruments sont rarement bien définis et non évalués *a priori*. Et la loi, une fois promulguée, jouit de moins de chance d'être appliquée et de produire des effets dans sa totalité.

En somme, « *cette façon de procéder n'est pas toujours idéale, bien sûr, puisque tout doit se faire rapidement(...) mais elle répond aux besoins dictés par l'urgence de certains dossiers* »¹⁰⁰. Cependant, « *trop de précipitation risque d'entraîner une opacité de la loi qui nuira à son efficacité* »¹⁰¹.

¹⁰⁰ LEVERT L., *Les conditions temporelles d'élaboration des politiques et des textes législatifs fédéraux (Canada)*, in : *Le temps et le droit*, sous la direction de P.-A. COTE et J. FREMONT. Québec 1996, p. 111, article référencé par François OST, *op. cit.* note 10, p. 15.

¹⁰¹ LONGTIN M.-J., *Le législateur : les conditions temporelles d'élaboration des politiques et des textes législatifs fédéraux (Canada)* in : *Le temps et le droit*, sous la direction de P.-A. COTE et J. FREMONT. Québec 1996 p. 124, article référencé par François OST, *op. cit.* note 10, p. 15.

4.2.3 L'INEFFICACITE DU CONTROLE ET LE PRIMAT DE LA SANCTION

En République démocratique du Congo, « *le contrôle du parlement sur l'exécutif est minime en raison de l'incapacité du Parlement de sanctionner les membres du Gouvernement. Par conséquent, le parlement est perçu par beaucoup de gens comme un organisme qui ne fait qu'entériner les positions exécutives* »¹⁰². Cette situation occasionne aussi le manque d'indépendance et d'autonomie du Parlement. Ces éléments « *ont ébranlé la confiance du public en ce qui concerne son travail* »¹⁰³.

Pour mieux illustrer ces pesanteurs, ouvrons une parenthèse par une anecdote portant sur un fait réel qui s'est déroulé au sein d'une institution publique du pays !

Quelques agents de l'État, convaincus de la nécessité et soucieux de la praticabilité de l'évaluation législative et des politiques publiques au pays et dans leur institution, parlent avec leur hiérarchie, le chef de l'administration qui adhère à la cause.

Celui-ci, à son tour, transmet une note y relative à l'autorité politique. Cette note propose que :

- ❖ un bon nombre d'agents de l'institution soit formé sur l'évaluation des lois et des politiques publiques ;
- ❖ une structure soit créée au sein de l'institution ;
- ❖ les acteurs politiques soient sensibilisés sur l'importance de la chose ;
- ❖ des évaluations des politiques publiques ou législatives soient régulièrement menées.

Subsidièrement à cette note, l'autorité politique reçoit en audience ce chef de l'administration. Après l'avoir remercié pour l'initiative,

¹⁰² KABEMBA C., *Renforcer la démocratie parlementaire dans les États de la SADC, Rapport sur la RDC, Institut Sud-Africain des affaires internationales 2005, p. 46.*

¹⁰³ *Ibid.*

l'autorité politique lui dit : *« C'est bien beau d'envisager l'évaluation des politiques publiques ou des lois. Je suis convaincu qu'elle servirait de corolaire des autres instances de retour d'information comme l'audit, le contrôle juridictionnel et le suivi de l'action publique »*. L'autorité politique ajoute : *« Malheureusement, je suis dubitatif quant à l'implémentation de l'évaluation des politiques publiques. Mon expérience au sein des institutions politiques me rassure qu'il serait difficile, voire impossible d'évaluer l'action publique. La raison est que dans notre pays, il est difficile que le contrôle ou l'audit aboutisse puisque n'étant pas suivi de la sanction »*.

Plutôt que de terminer ses propos par une conclusion, cette autorité préfère poser des questions suivantes :

« Pouvez-vous me citer dans ce pays une action de contrôle juridictionnel ou parlementaire qui a abouti ? »

Avez-vous vu régulièrement un acteur politique ou mandataire inquiété par la justice suite à un contrôle ? »

Les recommandations des contrôles, études et enquêtes, sont-elles prises en compte par les institutions ? »

Alors pourquoi évaluer ? »

Le chef de l'administration ne sachant que dire, se décourage et reste bouche bée et perplexe.

Ainsi se termine l'anecdote.

En plus de ce qui vient d'être dit, le terme de contrôle ou celui d'évaluation est l'objet de bien des malentendus et de crainte. La plupart des gens, curieusement même des dirigeants ou ceux qui y sont favorables, pensent que l'évaluation législative a pour but essentiel de blâmer, de juger ou de sanctionner. Cette pesanteur est non seulement fondamentale, mais davantage présente dans beaucoup de pays francophones, contrairement aux pays anglophones ou de la Scandinavie. Or l'évaluation digne de ce nom, ne se préoccupe pas tant de juger, de

sanctionner les personnes ou institutions que d'améliorer les politiques. Elle questionne la raison d'être des politiques, des législations ou des actions publiques qu'elle examine.

4.2.4 NON-MAITRISE DES ABC DE L'ÉVALUATION

Après cette pesanteur, voici une fois encore celle qui est liée à la confusion généralisée de l'évaluation avec le suivi, l'audit, le contrôle etc. Ce qui n'est pas aussi rare, même dans les milieux des professionnels des évaluations. En effet, plus d'un élu confond ces quatre notions : suivi, audit, contrôle et évaluation. Ils méconnaissent souvent les ABC ou les critères d'évaluation. Même si les notions d'évaluation des politiques publiques ou législatives font aujourd'hui partie du langage courant, nombreux sont les Parlementaires qui ne considèrent pas que toute politique publique ou législation est basée sur une théorie, et qu'elle doit être constituée d'un certain nombre d'éléments comme les objectifs. Comme nous n'avons jamais cessé de le répéter, les élus ne sont quasiment pas sensibilisés sur cet aspect des choses.

Hormis ces moindres efforts des séminaires en légistique et d'autres exhortations politiques, les Parlementaires ne sont souvent pas sensibilisés sur la pertinence, l'efficacité de l'évaluation législative, mieux l'amélioration de leurs décisions par le biais de cette démarche.

4.2.5 FAIBLE DÉVELOPPEMENT DE LA PROFESSIONNALISATION DE L'ÉVALUATION

Le faible développement de la professionnalisation de l'évaluation dans les institutions et dans la quasi-totalité du pays constitue une pesanteur dans la mesure où ce déficit est une absence majeure. Nous osons croire qu'une professionnalisation ou institutionnalisation acceptable de l'évaluation est un stimulus pour les politiques en général ou pour les Parlementaires en particulier, et qu'à force de fréquenter quotidiennement les professionnels de l'évaluation ou les institutions qui la pratiquent, finiront par éprouver le besoin d'y adhérer.

Ce déficit est intrinsèquement lié à la faible diffusion et valorisation des résultats des évaluations existantes : il est fort évident qu'aucun organisme de la République démocratique du Congo n'a pas encore recensé toutes les évaluations menées, même celles qui sont spontanées et velléitaires, au niveau de l'administration centrale, des services spéciaux et des provinces, voire par les partenaires de développement et financiers pour son compte. Il ne dispose d'aucune base de données. Les rapports des évaluations sont méconnus du public, voire du législateur. Si les résultats sont diffusés au-delà du cercle des personnes directement concernées, ils le sont le plus souvent de façon tronquée et biaisée par les bruits des médias.

4.2.6 L'ÉVALUATION DES LOIS QUASIMENT ABSENTE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Certes, la discipline de l'évaluation des projets figure dans le programme de certaines filières des institutions d'enseignement universitaire et supérieur de la République démocratique du Congo. Le document des Programmes des cours, réforme de la Table Ronde des Universités du Congo¹⁰⁴ indique que l'on peut retrouver cette discipline, sous diverses formes, dans les filières d'économie, de management, de développement, de statistique, des sciences politiques, de la démographie, des sciences commerciales, financières et administratives, des sciences agronomiques, etc.

On constate, par contre, que cette discipline n'est pas programmée dans la filière du droit, filière censée former des personnes devant non seulement se préoccuper d'interpréter la loi, mais aussi d'apprécier l'effectivité et l'efficacité de celle-ci. Car, le positivisme juridique ou la tradition dogmatique a postulé que les juristes devraient prioritairement se préoccuper de la lecture jurisprudentielle de l'acte législatif et,

¹⁰⁴ *Programmes des cours, réforme de la table ronde des Universités du Congo, Presses universitaires de Lubumbashi, 2004.*

conséquemment, reléguer l'évaluation de celle-ci, soit en amont (la production législative), soit en aval, dans une boîte noire de peu d'intérêt.

Par ailleurs, si depuis l'avènement de la Troisième République, la légistique tend à émerger dans les milieux parlementaires de la République démocratique du Congo, la formation professionnelle en légistique est davantage basée sur les aspects formels et les thèmes de la légistique matérielle semblent étrangers. En d'autres termes, la formation donnée en légistique dans les Assemblées provinciales repose majoritairement sur l'art de l'écriture du droit au détriment de la technique d'élaboration législative : technique tenant compte des effets de la loi sur la société.

Ainsi, après les accords de Sun city ou l'installation des institutions sous le régime de « Un plus quatre », quelques actes de tâtonnement de formation et d'application de la légistique ont été entrepris au niveau du « Parlement de la Transition ». C'est sous l'impulsion et l'appui de quelques organismes internationaux et partenaires du Parlement national, à savoir le PNUD, l'AWEPA, l'Union européenne, le DAI/USAID, la Belgique et la France, que certains parlementaires congolais et fonctionnaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ont été formés à la légistique. Ainsi, une conscience d'améliorer la qualité rédactionnelle et juridique selon la démarche légistique a été constatée dans le chef de quelques membres du Parlement national.

A l'aube de la Troisième République, un engouement pour le renforcement des capacités des Assemblées provinciales est constaté dans le chef de ces partenaires internationaux. Le renforcement des capacités sur la légistique n'est pas omis. On peut dire que chaque Assemblée provinciale a bénéficié au moins d'une formation en légistique. Parmi les organismes d'appui, on peut citer le PNUD ayant utilisé ses experts et ceux du Parlement national et de l'université, l'AWEPA, le PAP Union européenne, le DAI/USAID, la Westminster Fondation for Democracy. À ces efforts, on peut aussi ajouter ceux du Réseau Congolais de Personnels des Parlements. Curieusement, ces formations en légistique, en plus de

demeurer non systématiques dans la mesure où elles s'intéressent plus à la dimension rédactionnelle, sont courtes.

Concernant les scientifiques, pour nous, ceux-ci ne semblent guère se préoccuper de ce domaine : les universités congolaises, particulièrement les facultés de droit ou des sciences sociales et économiques, n'ont pas encore, dans la plupart des cas, pris conscience de l'importance de l'insertion de la légistique dans leurs programmes de cours ou de recherche.

On pourrait peut-être comprendre que ce fait est lié à l'angle de vue de divers chercheurs. Ce désintérêt trouvait son origine dans une certaine et autonome conception du système juridique qui confine la science du droit dans la méthodologie d'application et d'interprétation des normes en vigueur ainsi que de la jurisprudence. Largement intériorisée tant par les gouvernants que par les gouvernés, cette conception a traditionnellement dominé et domine souvent encore. Elle est la manifestation d'une conception dogmatique et mécanique de la législation se souciant peu des effets de la loi sur la société.

4.2.7 ABSENCES DANS DES RÉSEAUX ET AUX RÉUNIONS INTERNATIONALES D'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Il n'existe pas en République démocratique du Congo un réseautage valable qui puisse constituer un gage de qualité susceptible de favoriser sans doute la pratique de l'évaluation dans les institutions et d'apporter un changement radical ou de paradigme au système juridique et politique du pays.

En outre, les Parlementaires congolais sont quasiment absents des réseaux et dans les réunions internationales portant sur l'évaluation de l'action publique en général et des lois en particulier. Rappelons que par rapport à cette initiative des Parlementaires africains réunis en mars 2014 à Yaoundé au Cameroun pour créer le Réseau, sur une cinquantaine des Parlementaires représentant 14 pays, à aucun moment un Congolais n'a

été présent. Par ailleurs, aucune présence n'est signalée dans les réunions qui ont suivi.

4.3 DES PIERRES D'ATTENTE

Les pierres d'attente dont il est question ici constituent pour nous des défis ou des cadres idéaux favorisant l'insertion de l'évaluation législative dans les institutions publiques de la République. Il s'agit, par exemple :

4.3.1 DES DISCOURS ET DES INITIATIVES DE PRISE DE CONSCIENCE

Certains discours et gestes constituent des pierres d'attente dans la mesure où ils témoignent de la prise de conscience et de l'émergence du débat autour de la question de l'évaluation législative.

En dressant le bilan des lois votées lors de la Session ordinaire de mars 2014 et se souciant particulièrement de l'application des lois, le Président du Sénat, Monsieur Léon KENGO WA DONDO déclare ce qui suit : « *ces différentes lois sont venues s'ajouter à une production législative déjà très abondante depuis l'installation du Parlement de la III^e République. Puis-je vous inviter à vous intéresser maintenant au travail d'évaluation de l'application desdites lois. Une chose est d'adopter les lois, et autre chose est de les appliquer ?* »¹⁰⁵ L'idée est nécessaire mais pas suffisante ! Elle se limite seulement au contrôle ou mieux à l'évaluation de l'application de la loi. Car, il a été établi que le champ d'évaluation législative ne se borne pas seulement à la vérification de l'application des lois ; il est vaste et concerne aussi la vérification des effets des politiques et des lois.

Par ailleurs, mû par l'idée de rendre plus efficace et transparente la gouvernance de l'État, le Président de la Chambre basse, Monsieur Aubin MINAKU NDJALANJOKO invite les Commissions permanentes et la

¹⁰⁵ KENGO L. W. D, *Allocution du Président du Sénat de la République démocratique du Congo à l'occasion de la clôture de la session ordinaire de mars 2014, Site du Sénat de la République démocratique du Congo <http://www.senat.cd>, (le 30 mars 2018) <http://www.senat.cd>, KENGO WA DONDO (page consultée le 15 juin 2014).*

Plénière à procéder à l'évaluation sectorielle du niveau d'exécution des textes de loi et à mesurer leur impact sur la gouvernance du pays¹⁰⁶. Une année plus tard, il annonce sa volonté de mettre en place une Commission spéciale chargée de suivre et d'évaluer le niveau d'exécution des recommandations de la Chambre législative ainsi que des lois adoptées par le parlement et promulguées par le Président de la République¹⁰⁷.

Quant à nous, lors de nos séminaires¹⁰⁸ de légistique à l'intention des Députés provinciaux de la Province Orientale et des membres des Exécutifs du Bas-Congo, du Sud-Kivu et de l'ancienne province du Katanga, nous avons constamment abordé le thème de l'évaluation législative. Ce thème, quelle que soit sa nouveauté¹⁰⁹, captive au plus haut degré plus d'un auditeur. Ceux-ci sont plus intéressés. Ils ne souhaitent pas seulement que la matière soit approfondie à leur intention et étendue à leurs pairs mais qu'elle soit surtout intégrée dans le travail parlementaire.

Voilà pourquoi, subsidiairement à notre communication¹¹⁰ portant sur « *L'amélioration de la qualité des lois et la formalisation de l'évaluation législative en République démocratique du Congo* », les participants de la 5^e Assemblée Générale du Réseau Congolais des Personnels des Parlements (RCPP) ont émis la recommandation suivante : « *Mener un plaidoyer pour la formalisation de l'évaluation législative dans les Assemblées parlementaires de la République démocratique du Congo* ».

A savoir qu'une autre initiative avait porté sur un voyage d'étude des élus de quatre assemblées délibérantes du pays à l'Assemblée nationale

¹⁰⁶ MINAKU A, *Discours d'ouverture de la Session ordinaire de mars 2016 de l'Assemblée nationale*, inédit.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Séminaires animés par Germain MBAV YAV et Judicaël TAWITE MUSAVULI, tous cadres au Sénat et experts en légistique, dans le cadre du Réseau Congolais des Personnels des Parlements, RCPP et l'appui des quelques partenaires, dont le PNUD et le Westminster Foundation for Democracy basé à Londres.*

¹⁰⁹ *Cela est justifié par le fait que la légistique, en tant que démarche méthodique comme le préconise Peter NOLL, ou la méthode de rédaction des normes ayant comme préalable la conception telle que prônée dans les sillages de CETEL, demeure quelque peu corsée et quasi inconnue au pays.*

¹¹⁰ *Séminaires évoqués à la note 108.*

française en septembre 2014. En effet, le Projet d'appui aux parlements (PAP/UE) avait organisé ce voyage avec pour thème l'évaluation des politiques publiques en vue de proposer aux Parlementaires congolais « *des méthodes innovantes d'aide à la décision* »¹¹¹ parlementaire. Nous pensons que les acquis de cette étude doivent être revisités et capitalisés.

4.3.2 LE DOCUMENT DE STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE, DSRP, ET LE PLAN NATIONAL STRATEGIQUE, PNS

La République démocratique du Congo, à l'instar de beaucoup de pays africains, a mis en œuvre, depuis les années 2000, le DSRP comme document cadre de stratégie et fédérateur de toutes les politiques publiques en vue de la réduction de la pauvreté et de l'atteinte des Objectifs Millénaires de Développement, 2011-2015. Dans le but de favoriser l'échange des informations et de l'évaluation mutuelle entre le gouvernement, les partenaires au développement et les acteurs non étatiques, le deuxième Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP 2) a remplacé le DSRP 1.

Le pays a non seulement accru son attention sur le suivi-évaluation ou les résultats de l'action publique, mais a surtout prévu des dispositifs quant à ce. À cet effet, la pratique évaluative a été reconnue comme une nécessité par toutes les parties prenantes au processus de développement du pays. L'évaluation s'inscrit dans la dynamique d'utiliser cette démarche aux fins d'accroître l'efficacité des politiques publiques pour une meilleure prise en charge des besoins réels des populations.

Dans le cadre de la mise en œuvre nationale et locale des Objectifs de Développement Durable, le pays élabore actuellement son Plan National Stratégique de développement (PNSD) sous la forme d'un cadre regroupant toutes les interventions du gouvernement et des partenaires au développement. Le PNSD devrait permettre d'établir un ensemble d'indicateurs relatifs à l'évaluation mutuelle.

¹¹¹ PROJET D'APPUI AU PARLEMENT/ UNION (PAP/UE), *Acquis et réalisations des projets d'appui aux parlements*, Kinshasa, 2014, p. 29.

4.3.3 LA LOI N°11/011 DU 13 JUILLET 2011 RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES COMME PREMISSES DE LA DEMARCHE D'ÉVALUATION

La loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques constitue non seulement une révolution dans la manière d'élaborer et de mettre en œuvre la loi des finances mais aussi une pierre d'attente de l'évaluation de l'action publique, laquelle peut se confondre légitimement avec le contrôle.

Au-delà des autres innovations, cette loi prône une pratique orientée vers la clarification des objectifs, l'identification des moyens mobilisés et la mesure des résultats obtenus au moyen des budgets-programmes pour la réalisation des objectifs de développement.

Cette loi exige que chaque projet de loi de finances annuel comprenne autant d'objectifs, d'indicateurs cohérents pour l'ensemble du budget et des valeurs-cibles associées à ces objectifs.

Elle met au centre de l'action de l'État une meilleure performance en termes d'efficacité et d'efficience. Elle met également l'accent sur les modalités de la gestion budgétaire au moyen des budgets-programmes dans lesquels l'allocation des crédits budgétaires est faite au profit des actions à mener dans le cadre des politiques publiques. Ce qui induit une responsabilisation accrue des acteurs publics, y compris les élus, en passant nécessairement par le contrôle ou mieux l'évaluation.

Désormais, les charges budgétaires de l'État sont regroupées par mission, chacune comprenant un ensemble de programmes réunissant les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, des ressources fixées et attribuées, des indicateurs objectivement observables et les coûts associés ainsi que les résultats attendus : tout cela faisant l'objet d'une évaluation.

Cette loi a la vertu d'être toujours assortie des annexes explicatives comprenant les projets annuels de performance de chaque programme, qui présentent de façon extrêmement détaillée les finalités et le contenu

de l'action publique conduite et financée par l'État : stratégie, objectifs et indicateurs de performance associés.

Chaque ordonnateur peut être auditionné au Parlement ou s'engager devant lui, au cours de l'exercice budgétaire ou à l'occasion de l'examen de la loi de finances, sur des objectifs chiffrés pour l'année suivante. Il doit, à cet effet, rendre compte des résultats obtenus et expliquer les écarts par rapport aux prévisions dans un rapport annuel de performances, joint au projet de loi du règlement rendant compte de l'exécution budgétaire de l'année passée.

En bref, en clarifiant les objectifs poursuivis, en identifiant les moyens mobilisés et en mesurant les résultats obtenus, la nouvelle procédure budgétaire rend possible une réelle évaluation de l'efficacité et de l'efficience des politiques ou des programmes de l'État.

Pour ce qui peut être vérifié au travers les dispositions de la loi, nous pouvons citer :

- ❖ les articles 79 et 178 qui ont le même objet et visent respectivement le pouvoir central et la province. Ils portent sur les documents accompagnant le projet de loi ou d'édit de finances. Ils détaillent les éléments se prêtant essentiellement à l'évaluation. On y retiendrait notamment les objectifs de la politique économique et financière du Gouvernement, l'environnement économique international et national dans lequel le projet des finances a été préparé, les perspectives futures, le rapport d'évaluation de l'exécution du budget de l'année précédente, le rapport d'exécution du budget en cours au premier semestre de l'année, le projet de loi ou d'édit portant reddition des comptes du budget du pouvoir central du dernier exercice clos, le rapport de la Cour des comptes, l'annexe explicative faisant connaître les états détaillés de l'encours et des échéances du service de la dette de l'État ou de la province, des restes à payer de l'État établis à la date la plus récente du

dépôt du projet de loi ou d'édit de finances et des restes à recouvrer sur les exercices antérieurs ;

- ❖ les articles 80 et 179 concernant les documents joints respectivement aux projets de lois et d'édit de finances rectificatives, entre autres le rapport présentant l'évolution de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions ou modifications qu'il comporte, une annexe explicative détaillant les modifications des crédits ou des autorisations des recettes proposées. Ce qui ne peut se faire que sur base de l'évaluation ;
- ❖ les articles 81 et 82 ainsi que 180 et 181 portent sur les annexes au projet de loi ou d'édit portant reddition des comptes et les rapports devant l'accompagner. Pour parvenir à consolider et cerner tous ces documents, le travail d'évaluation est requis. Car il est exigé un rapport explicatif de la nature du résultat de l'exécution du budget, un rapport d'évaluation précisant les conditions dans lesquelles le budget a été exécuté ainsi que, pour chaque programme, l'exécution budgétaire, le degré d'atteinte des objectifs, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés et un rapport annuel de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats ;
- ❖ les articles 85 et 183 portent essentiellement sur les évaluations des recettes et les dépenses du budget. Le premier article relève du pouvoir central et le second de la province ;
- ❖ l'article 86 est conforme aux articles 127 et 134 de la Constitution relatifs aux modalités de la recevabilité respectivement des amendements apportés au projet de loi de finances et des propositions et autres amendements des élus. Pour atteindre une appréciation optimale de ces amendements et propositions, un travail en profondeur, mieux d'évaluation, est exigée ;

- ❖ les articles 87 et 185 exigent non seulement que le Parlement ou l'Assemblée provinciale examinent le projet de loi ou d'édit portant reddition des comptes du dernier exercice, mais également mènent ou fassent mener une évaluation en vue de mieux conduire la première démarche ;
- ❖ les articles 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122 et 210 portent sur le contrôle administratif qui peut aussi se prêter à l'évaluation comme sus-évoqué ;
- ❖ les articles 123, 124, 125, 126 et 211 sont conformes à l'article 180 de la Constitution et portent sur le contrôle juridictionnel opéré par la Cour des comptes. Ce contrôle est un outil indispensable pour tout parlementaire qui veut s'engager dans la démarche de l'évaluation ;
- ❖ les articles 127 et 212 portent essentiellement sur le contrôle parlementaire ou des organes délibérants de la bonne exécution de la loi, de l'édit ou de la décision budgétaire. Ce contrôle s'effectue en cours ou a posteriori. En Cours de l'exercice budgétaire, l'article oblige le parlementaire à la haute surveillance de l'action publique ou des finances. En fin de l'exercice, il s'agit de la réédition des comptes. Cette démarche s'apparente énormément à la démarche d'évaluation.

En somme, la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques introduit une plus grande transparence dans l'action de l'État et améliore le pilotage de ses politiques. Elle introduit également une culture de planification et d'évaluation dans le chef des agents de l'État qui n'étaient jusque-là pas responsables des résultats de leur action, dès lors qu'ils utilisaient les moyens conformément aux normes juridiques. Elle oblige ces agents à rendre compte à leur ministre et au Parlement. Ce qui sous-tend également une forte volonté de responsabilisation des agents, donc par une déconcentration forte des moyens vers les unités responsables de leurs résultats et de leur gestion.

Ce sont là les prémisses nécessaires d'une « culture de l'évaluation » afin que les agents se préoccupent non pas seulement de leur activité mais aussi de ce que celle-ci apporte à la société dans son ensemble. C'est ainsi que cela s'est passé dans d'autres pays où l'on a adopté ce type de loi. En République démocratique du Congo, nous n'avons pas encore atteint ce niveau de changement des esprits et des pratiques. Espérons que l'esprit de cette loi s'incarnera de plus en plus de façon à rendre l'évaluation des lois ou des politiques publiques régulière et systématique.

4.3.4 LA REEDITION DES COMPTES, OPPORTUNITE D'EVALUER

La reddition des comptes de l'État est un acte par lequel le Gouvernement justifie au Parlement l'exécution du budget du dernier exercice clos, conformément à l'article 173 de la Constitution et aux articles 111-122 et 127 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, précédemment annoncée. Par cet acte, le gouvernement rend compte de sa gestion au Parlement, justifie à l'autorité budgétaire l'utilisation des fonds reçus en recettes et en dépenses en vue d'obtenir le quitus de sa gestion et de bénéficier des crédits pour le prochain exercice budgétaire. Ainsi, le projet de loi portant reddition des comptes doit être examiné par le parlement préalablement au vote du projet de loi des finances.

La réédition des comptes est aussi une occasion de pousser non seulement les membres du Gouvernement, les agents de la cour des comptes ou des autres organes aptes à mener des inspections financières, mais aussi ceux du Parlement aux évaluations méthodiques sur les activités financières, administratives et opérationnelles du Gouvernement. En effet, la démarche de réédition des comptes est intimement liée à celle de l'évaluation. Elle constate, par le contrôle ou l'évaluation, les résultats définitifs de l'exécution de la loi des finances publiques de l'année à laquelle elle se rapporte et approuve les différences entre les résultats et les prévisions.

Elle permet au Parlement de prendre connaissance de l'exécution du budget aux fins de le sanctionner. Cette sanction ne peut être efficace que

si elle est conditionnée au préalable par l'effort d'apprécier ou d'évaluer correctement et de rendre compte des fonds reçus de l'autorité budgétaire pour gérer les politiques publiques, les programmes et les objectifs déterminés.

En somme, l'adoption de l'instrument « réédition de compte » voudrait accroître les capacités du Parlement de remplir adéquatement ses fonctions de contrôle, de surveillance, mieux, d'évaluation.

4.3.5 L'OUTIL « GESTION AXÉE SUR LES RESULTATS » INTIMEMENT LIÉ A L'ÉVALUATION

L'outil « Gestion Axée sur les Résultats » (GAR), cette réponse aux approches classiques de développement, est davantage adoptée dans les institutions et mesures publiques de la République démocratique du Congo, notamment dans la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques susmentionnée. Elle est intimement liée à la démarche évaluative.

La GAR vise les résultats préalablement définis, vérifiables par les indicateurs SMART. Elle a également comme but de produire des résultats adaptés aux besoins spécifiques des bénéficiaires. La GAR est indispensable dans toutes les politiques publiques, les lois à fonction de pilotage, tous les programmes, projets publics, quels qu'ils soient (micro, méso ou macro), dans la mesure où elle distingue facilement les intérêts stratégiques des besoins pratiques.

Elle apporte surtout les avantages ci-après :

- ❖ la pertinence sur les actions ;
- ❖ l'efficacité des actions ;
- ❖ la performance, la durabilité et la viabilité des effets ;
- ❖ le caractère participatif de tous les partenaires du développement ;

- ❖ les problèmes abordés en termes de la logique des causes à effets ;
- ❖ le problème central exprimé par les bénéficiaires et non les institutions, etc.

Elle aide les responsables et le personnel à :

- ❖ mieux gérer les risques et les opportunités ;
- ❖ rendre des comptes et être responsable ;
- ❖ prendre des mesures correctives pour des améliorations ;
- ❖ tirer des enseignements de l'expérience ;
- ❖ prendre des décisions en meilleure connaissance des causes etc.

Elle poursuit une certaine logique se déclinant sur un nombre de questions telles que :

1. pourquoi (justifier) : Quelle vision de l'avenir ? Quels problèmes résoudre ?
2. pour quoi/Pour qui (objectiver) : Quels sont les changements (résultats) attendus et qui va bénéficier de(s) changement(s) ?
3. comment : activités (qui, où, quand...) ?
4. combien ?

En somme, l'outil GAR inclut essentiellement les trois phases de la planification, du suivi et de l'évaluation. Ce qui ne contredit pas les étapes de la légistique matérielle sus-évoquées et permet de préparer les institutions publiques congolaises à se lancer dans l'évaluation législative.

4.3.6 DES CLAUSES D'ÉVALUATION LEGISLATIVE

Autant l'évaluation de la législation est très peu développée, autant les clauses d'évaluation sont extrêmement rares dans la législation. Toutefois, il est curieux de constater qu'en dépit de la non-formalisation

de l'évaluation législative ou de la politique publique au niveau constitutionnel, quelques dispositions constitutionnelles ou légales consacrent implicitement cette pratique.

Sans être exhaustif et à titre illustratif, nous pouvons évoquer ces références dans la Constitution :

- ❖ l'article 91, premier et deuxième alinéas, stipule que le Gouvernement définit, conduit la politique de la Nation et en assume la responsabilité. Cet exercice gouvernemental n'exclut pas l'évaluation de cette politique, des lois, secteurs par secteurs, lois par lois ou instruments par instruments ;
- ❖ les articles 92 et 93 sont également des instruments susceptibles de favoriser l'évaluation. En effet, le Premier ministre ou le ministre peut par l'évaluation, s'assurer si le programme du Gouvernement ou du ministère est appliqué ;
- ❖ les articles 127 et 134 portant respectivement sur la recevabilité des amendements au projet de loi de finances, ainsi que des propositions de loi et des amendements formulés par les membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat sont susceptibles d'encourager l'évaluation. En fait, les appréciations des conséquences de diminution des ressources publiques ou d'aggravation d'une charge publique n'excluent pas l'évaluation prospective ou d'efficacité. Autrement dit, même si ces dispositions portent essentiellement sur la recevabilité budgétaire de la loi, l'équilibre budgétaire, et n'obligent pas directement des mécanismes d'évaluation, elles ont pour conséquence la vérification de l'efficacité, celle-ci étant un des critères fondamentaux de l'évaluation.

Concernant le domaine légal, une étude minutieuse de certaines dispositions des lois énumérées peut nous aider à découvrir certaines

clauses d'évaluation ou susceptibles de conduire à cette démarche sans enfreindre la loi nationale¹¹².

4.3.7 DES CONSEILS ET AVIS DU BUREAU D'ETUDES DU PARLEMENT FRISANT L'EVALUATION LEGISLATIVE

Les attributions du Bureau d'études du parlement pourraient aussi être reformulées et rationalisées dans la perspective de comporter la charge de l'évaluation législative.

Le Bureau d'études est une idée originale de l'histoire du Parlement de la République démocratique du Congo. Il a été créé en 1970 sur recommandation de l'Union interparlementaire, UIP en sigle. L'UIP avait souhaité que les Parlements qui n'étaient pas en mesure de prendre en charge un assistant de recherche ou parlementaire pour chaque élu créent un service commun d'études pour tous les parlementaires. Depuis 2006, les Assemblées provinciales naissantes comprennent chacune un Bureau d'études.

Il faut aussi dire qu'en dépit du fait que chaque Parlementaire du niveau national dispose, depuis les années 2006-2007, d'un assistant, le Bureau d'études existe et garde toujours ses attributions.

Le Bureau d'études joue essentiellement le rôle de conseil. À ce titre, il est chargé d'analyser et d'« évaluer » les initiatives législatives, et du

¹¹² Nous pouvons citer la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ; la Loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des gouverneurs de province ; la Loi n°11/022 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ; la Loi n°11/09 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, spécialement en ses articles 19, 21, 23 et 24 (relatifs aux mécanismes procéduraux) qui constituent des pierres d'attente pour l'évaluation ; la Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics ; la Loi de programmation numéro 15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces, spécialement en son article 11 alinéas 3 et 4 ; des dispositions des lois relatives à l'amélioration du climat des affaires. En effet, le gouvernement a initié des réformes visant à améliorer le climat des affaires et à faciliter la création d'entreprise.

contrôle parlementaire. Le gros des activités du Bureau d'études porte également sur les travaux des Commissions permanentes correspondant aux sections spécifiques.

En effet, les conseils et avis ne comportent que des prémisses d'évaluation législative. Ils sont nécessaires pour l'amélioration de la qualité des missions parlementaires, mais pas suffisants du fait qu'ils doivent être suffisamment fouillés et reposer sur les outils requis pour l'évaluation législative. Les conseils et avis doivent non seulement porter sur des critères rédactionnels, de conformité juridique et d'opportunité, mais ils doivent aussi porter sur l'appréciation des effets. Celle-ci exige davantage des investigations de longue haleine pour permettre d'enclencher la réflexion sur l'applicabilité, l'effectivité, l'efficacité, l'efficience des lois.

En somme, les formes d'études ou de recherches, les avis et conseils du Bureau d'études doivent être complétées par d'autres critères dus à l'évaluation législative.

4.3.8 DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes vient de bénéficier d'une loi conformément aux articles 179 et 180 de la Constitution. Cette loi vient renforcer le pouvoir de la Cour des comptes en apportant des innovations suivantes :

- ❖ l'adoption des terminologies courantes dans les Cours des comptes et les organisations internationales de contrôle des Finances et Biens publics ;
- ❖ la détermination du nombre et des attributions des Chambres laissée à l'appréciation du Conseil Supérieur de la Cour des comptes ;
- ❖ la création en province des Chambres des comptes déconcentrées ainsi que du ministère public y attaché.

A cela s'ajoute également le renforcement du pouvoir de contrôle de la Cour des comptes sur les comptes de l'État ; l'instauration des vacances judiciaires de la Cour des comptes ; et, la réaffirmation de la

prépondérance de la compétence de la Cour des comptes sur les autres organes de contrôle des finances publiques.

Tout ce dispositif se prête valablement à l'évaluation des politiques publiques ou des législations.

4.3.9 DE LA COMMISSION PERMANENTE DE REFORME DU DROIT CONGOLAIS

Dans le but de changer le droit étatique devant prendre plus en compte des réalités sociales de la culture du pays, il avait été créé en date du 12 juin 1971 la Commission Vérité et Unification.

Cette commission changea en 1976 de dénomination pour désigner la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais. Elle avait donc pour objectif de réformer le droit congolais conformément à l'Ordonnance n°78-425 du 17 octobre 1978, modifiée et complétée par l'ordonnance n°84-202 du 25 octobre 1984.

La Commission était basée sur le principe d'interdisciplinarité : elle fut composée des praticiens du droit, des professeurs d'université, des fonctionnaires et chercheurs.

A son actif, la Commission avait soumis au Gouvernement son premier grand avant-projet et transmis au parlement pour être adopté par la loi n°87-010 du 1^{er} août 1987 portant création du code de la famille. Elle avait également travaillé sur l'avant-projet du Code Pénal congolais.

Curieusement, cette Commission n'avait pas joui d'une évolution normale. Elle avait connu beaucoup de difficultés pour réaliser d'énormes tâches de réforme, suite au manque de moyens.

Nous pensons qu'une fois restaurée, cette commission peut jouir également des attributions d'évaluation législative en vue d'adapter la législation à la réalité des citoyens.

4.3.10 LES ÉVALUATIONS IMPLÉMENTÉES PAR LES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT ET FINANCIERS

Il est banal de rappeler que la pratique évaluative existant en République démocratique du Congo dépend hélas, en grande partie, de l'impulsion ou de l'implémentation des partenaires de développement et financiers de l'État congolais comme la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement, l'Union européenne, la Banque Africaine de Développement.

Ces partenaires alignent leurs interventions sur les objectifs fixés pour le pays sur le plan national ou sectoriel. La plupart d'entre eux s'efforcent davantage d'avoir recours aux outils de retour d'information, surtout d'audit, de suivi et d'évaluation dans le cadre des programmes et projets d'aide au développement ou au secteur public.

Concernant les évaluations, suivant les approches méthodologiques fondées, elles sont généralement réalisées dans plusieurs secteurs ; à savoir, l'éducation, la santé, la justice et qui permettent de relever les grandes faiblesses structurelles dans ces systèmes.

En outre, depuis quelques années, ces partenaires exigent de la partie nationale (des décideurs politiques et des Organisations de la Société Civile) de réaliser un suivi/évaluation ou des audits pour les projets financés dans le cadre de la coopération internationale et des partenariats avec les institutions internationales. Ce qui constitue une forme de pression sur les organes de l'État pour que cet outil soit institutionnalisé en vue du pilotage de l'action publique. Ces partenaires exigent prioritairement les évaluations de la gouvernance.

C'est souvent sous l'impulsion, dans la plupart des cas, de ces partenaires que quelques Organes étatiques ou Organisations de la Société Civile s'engagent à évaluer, chacun dans son domaine, la situation.

Cependant, bien que ces évaluations soient le plus souvent sur des projets et programmes plutôt que sur des lois et politiques publiques dans leur

globalité, elles constituent ainsi des pierres d'attente pour l'évaluation législative.

4.3.11 ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE IMPLEMENTEE PAR DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen stipule que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Par ailleurs, l'article 37 alinéa 2 de la Constitution stipule que « *Les pouvoirs publics collaborent avec les associations qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyennes et des citoyens* ».

Ces dispositions fondent l'engagement des Organisations de la Société civile sur la gestion publique. Cet engagement se justifie par l'essor de la gestion publique basée sur la bonne gouvernance, la transparence, la redevabilité, la responsabilisation et la participation citoyenne, aux côtés des systèmes représentatifs traditionnels. Il s'agit là d'une tendance actuelle. Cette tendance est également le fruit d'un consensus international sur la nécessité d'améliorer la compréhension de la qualité de la gouvernance dans un pays, envisagée comme une condition cruciale pour la réalisation jadis des OMD, et actuellement des ODD, en particulier la réduction de la pauvreté et des inégalités.

En fait, les évaluations de l'action publique représentent, pour les Organisations de la société civile, un outil essentiel dans le diagnostic des insuffisances en matière de gouvernance et de l'action publique.

Ces Organisations évaluent l'action publique pour pousser les populations à quitter leur ignorance ainsi qu'à comprendre la chaîne des causes, c'est-à-dire à quoi attribuer les résultats (imputabilité) des décisions publiques et pousser les acteurs publics à l'apprentissage et à l'action.

Ces actions se justifient aussi par le fait que ces Organisations regroupent en leur sein les contribuables et sont confrontées, dans leur exercice, à des problèmes qui exigent d'être analysés et mis sur la place publique.

Un autre phénomène non moins important qui explique l'implication des organisations de la société civile dans l'action publique et spécialement dans l'évaluation résulte des divers instruments de suivi et des mécanismes de conformité exigés par des structures sous-régionales et régionales. Ces mécanismes voudraient notamment que la société civile joue un rôle clé, voire de premier plan dans les évaluations en vue non seulement de donner un point de vue contraire à celui émanant des officiels d'un État, mais surtout d'en donner les caractères légitimes et représentatifs et d'influencer la mise en œuvre des politiques publiques. On peut citer à titre illustratif les exemples suivants :

- ❖ les rapports d'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;
- ❖ les évaluations menées par la Société civile dans le but d'inciter l'Union Africaine à la performance des gouvernements africains ;
- ❖ les évaluations des progrès des Etats quant à la mise en application des protocoles sur le genre ;
- ❖ les diverses évaluations de l'application de lois relatives à la liberté d'information ;
- ❖ les multiples évaluations des questions des droits de l'homme ;
- ❖ le recueillement par les OSC des données sur le site Internet du Ministère du Budget en vue de prendre part à des débats ouverts sur les procédures budgétaires ;
- ❖ la mise sur pied par des OSC des mécanismes interactifs tels que l'observatoire des dépenses publiques qui permettent d'assurer un contrôle de l'exécution du budget et de garantir la transparence des dépenses publiques ;
- ❖ l'implication des OSC féministes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et le fait d'être porte-parole des

préoccupations des femmes auprès du Gouvernement et du Parlement ;

- ❖ l'implémentation conjointe par le gouvernement, les partenaires au développement et les OSC des évaluations périodiques des programmes etc.

En somme, voilà un autre élément qui favoriserait la pratique de l'évaluation législative au sein des assemblées législatives en vue de collaborer avec les Organisations de la Société Civile qui s'adonnent à l'évaluation de l'action publique. Cette situation constitue également une raison qui pousserait les Parlements à mener des évaluations capables de pallier cette situation et d'aider l'action publique.

4.4 CONCLUSION PARTIELLE

En gros, les problèmes constatés en République démocratique du Congo se posent également dans divers autres pays, même ceux évoqués plus haut, nonobstant les contextes différents. Au-delà des caractères velléitaire ou spontané des évaluations législatives en République démocratique du Congo ainsi que des pesanteurs, quelques avancées ou pierres d'attente constituent un défi pour le législateur congolais soucieux de décaper et de performer la chose publique.

5 NECESSITE ET OPERATIONNALITE DE L'ÉVALUATION LEGISLATIVE POUR LE LEGISLATEUR CONGOLAIS

À la lumière de ce qui précède, nous voulons d'abord soutenir que la démarche évaluative est nécessaire et ensuite poser quelques pistes de solutions, à titre des mécanismes opérationnels.

5.1 DE QUELQUES AVANTAGES DE L'ÉVALUATION DES LOIS

Pourquoi faut-il que le législateur congolais s'engage à implémenter la démarche de l'évaluation législative ou à favoriser sa culture ? Cette démarche constitue-t-elle une nécessité pour lui ?

On peut être tenté d'être dubitatif ou de répondre par la négation, vu les pesanteurs sus-évoquées notamment le manque criant des capacités en la matière, les caractères velléitaires et spontanés des uns ou inhabituels et exotique des autres pour la démarche évaluative, et par ailleurs, le doute des politiques. Cependant, il existe des éléments qui démontrent que cette démarche est nécessaire et praticable pour le législateur en particulier et pour le pays en général.

En outre, le législateur ne doit du tout en être dubitatif en raison du fait que tous les pays ayant inspiré l'action publique de la République démocratique du Congo, surtout la Belgique et la France, ont aussi adopté, après les pays pionniers comme ceux de la Scandinavie, les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suisse, l'évaluation législative dans le but de simplifier, de rationaliser, de clarifier, de concrétiser ou de mettre en contexte l'action publique. En effet, cette démarche conduirait le gouvernement autant que le Parlement de la République démocratique du Congo, à l'instar de ceux de ces pays, à s'adapter à toute forme d'intervention dans la mesure où aujourd'hui, l'État combine les techniques d'intervention qui relèvent « du droit

moderne, du droit de l'État providence, de l'État propulsif, de l'État réflexif»¹¹³ et des techniques radicalement nouvelles.

Aussi, cette nécessité se justifie-t-elle d'autant plus que le Réseau des Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement (APNODE) reconnaît « l'importance de l'évaluation dans la prise de décisions au niveau national et le rôle déterminant des parlementaires pour s'assurer que les données issues de l'évaluation soient utilisées afin de renforcer la prise de décisions »¹¹⁴ ainsi que l'utilité de cette démarche « pour améliorer leur responsabilité, en mesurant l'impact des lois adoptées, et la responsabilité du pouvoir exécutif, en s'assurant de la mise en œuvre des décisions du Parlement national »¹¹⁵. Elle s'inscrit davantage dans le cadre d'un certain nombre d'instruments internationaux et déclarations¹¹⁶.

Apporte-t-elle des avantages et de quels types sont-ils ?

¹¹³ Lire à ce sujet les auteurs comme Charles-Albert MORAND, Jacques CHEVALIER, François OST, Alexandre FLÜCKIGER.

¹¹⁴ Réseau des Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement (APNODE), Rapport de la première Assemblée générale annuelle du Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement, Siège de la BAD, Abidjan, Côte d'Ivoire, 23-24 juillet 2015, p. 1.

¹¹⁵ Ibid., p. 2.

¹¹⁶ Nous pouvons en citer la consécration depuis 2013 par la communauté internationale de l'évaluation en raison de son rôle essentiel dans la promotion de la bonne gouvernance (Cette consécration a été due à la suite de la Déclaration du Millénaire en 2000, de la Conférence de Monterrey sur le financement international du Développement et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide en 2005. Elle a été également suivie de la proclamation de 2015 comme année internationale de l'évaluation. L'année internationale de l'évaluation est également une phase cruciale de l'agenda de développement post-2015, il s'agit, en effet, des débats lancés par la communauté internationale pour arrêter les objectifs, indicateurs et cibles de l'après 2015. Ceci constitue ainsi une opportunité pour multiplier les efforts dans le plaidoyer à haut niveau en faveur d'une place primordiale de l'évaluation dans le prochain agenda de développement.) ; « l'appel en faveur de l'évaluation dans l'espace francophone issu du Forum international de l'évaluation (Fife) tenu du 27 au 30 octobre 2014 à Dakar au Sénégal » ; les 10 raisons pour les parlementaires à s'engager dans le processus des politiques d'évaluation nationale, comme réitérées à la Conférence mondiale organisée en novembre 2015 à Népal (dans le cadre de l' EvalYear 2015) ; l'adoption à l'échelle mondiale des Objectifs de Développement Durable (ODD) et L'Agenda Global de l'Évaluation 2016-2020 (Eval Agenda 2020).

Cette démarche apporte plusieurs avantages résumés, sans être exhaustif, en dix ; à savoir :

Légitimité assez forte des évaluations

Les évaluations menées par le Parlement postulent une légitimité assez forte en raison du statut et de la souveraineté de cette institution. Émanant du Parlement, composé généralement de membres représentant les sensibilités diverses, l'évaluation législative revêt une certaine neutralité et jouit d'« *une certaine indépendance par rapport aux exécutants de la politique, car dans le domaine de l'évaluation, il n'est pas possible d'être juge et partie* »¹¹⁷. Le Parlement n'a pas de consigne à recevoir. Ainsi, son évaluation ne peut pas couvrir le pouvoir en place et les résultats ont la probabilité de ne pas être édulcorés. Elle « *éclaire le choix des dirigeants ou des parlementaires sans le percevoir comme une contrainte externe imposée* »¹¹⁸. En somme, une fois ancrée au niveau du parlement, l'évaluation législative jouirait d'« *une légitimité assez forte en raison du statut et des fonctions de représentation du parlementaire* »¹¹⁹.

Accès facile aux informations objectives

« *Le principe de la séparation des pouvoirs a pour corollaire un législatif parfaitement informé, en particulier lorsque la marge des manœuvres déléguée au gouvernement ne cesse de s'accroître* »¹²⁰. C'est à ce titre que l'évaluation législative permet d'accroître les informations disponibles sur une action en vue de mieux décider, d'en construire une représentation globale et aussi indépendante que possible et de renseigner sur les enjeux, les objectifs, les moyens disponibles et les résultats. Elle améliorera « *la compréhension des phénomènes sociaux* »¹²¹.

¹¹⁷ SANGRA E., *op. cit.* note 6, p. 1.

¹¹⁸ RESEAU FRANCOPHONÉ D'ÉVALUATION (RFE), *Appel solennel en faveur de l'évaluation dans l'espace francophone, Premier Forum International Francophone de l'Évaluation, FIFE, à Daka Octobre 2014.*

¹¹⁹ SANGRA E., *op. cit.* note 6, p. 1.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ SCHWAB P., *op. cit.* note 7, p. 40.

L'évaluation législative a également pour mérite d'aller au-delà des velléités ou bruits médiatiques et des discutailleries. Elle aidera le législateur congolais à dépasser les opinions vides, journalistiques ou sensationnelles, corporatistes trop étroits. Elle stoppera les ardeurs et les calculs purement politiques et partisans qui hantent surtout ou constamment la majorité politique. Elle canaliserait aussi les opinions de boutiques des lobbyings. Ainsi jouera-t-elle « *un rôle d'anti-mythe, d'anti-idéologie, indispensable dans un monde d'émotions et d'intérêts, d'autant plus décalé dans la perception de la réalité que celle-ci évolue rapidement* »¹²².

Ce qui invite naturellement ou comme susmentionné « *les parlementaires à préserver ou à sauvegarder une bonne information et des preuves qui proviennent de l'évaluation* »¹²³.

Valorisation des résultats

« *Par essence, le Parlement est plus ouvert à la publication de ses travaux que ne l'est une administration publique* »¹²⁴. En effet, une fois ancrée au niveau du Parlement, l'évaluation législative présenterait deux possibilités :

- ❖ la grande probabilité que les résultats de l'évaluation soient publiés ;
- ❖ la capacité de faire appliquer ses résultats, d'assurer un suivi des recommandations ou d'imposer des changements¹²⁵.

Par ailleurs, les résultats issus de l'évaluation, surtout ceux émanant du Parlement ou légitimés par lui fourniraient des renseignements utiles et

¹²² DREIFUSS R., *L'indispensable connaissance des effets de l'action publique*, LEGES 2005/1, p. 26. http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_2005/1_Dreifuss.pdf (page consultée le 22 février 2015).

¹²³ EVALPARTNERS'INTERNATIONAL FORUM, (EVALYEAR 2015), septième et dixième raisons des Dix raisons pour les parlementaires à s'engager dans le processus de renforcement des politiques nationales d'évaluation, La Conférence mondiale sur l'évaluation - EvalYear 2015, Katmandou, au Népal, novembre 2015.

¹²⁴ SANGRA E., *op. cit.* note 6, p. 1.

¹²⁵ *Ibid.*

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

fouillés. Ils « *devraient ainsi permettre au citoyen de fonder ses positions sur des données fiables et d'y puiser les arguments de son choix* »¹²⁶.

Cadre de démocratisation et de dialogue

L'évaluation législative « *est une étape d'un processus démocratique et pédagogique, contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible* »¹²⁷. « *Elle participe au progrès du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement* »¹²⁸. Elle est « *une démarche partenariale et collective qui associe l'ensemble des acteurs concernés, s'inscrivant dans le cadre plus large d'un dialogue démocratique informé et inclusif répondant aux aspirations et aux exigences de développement des citoyens et de la société dans son ensemble* »¹²⁹. Elle rapproche les points de vue dans le but de renforcer la communication et de forger une vision commune de l'action évaluée.

Elle concerne tous les partenaires (parlementaires, décideurs, fonctionnaires, collaborateurs d'institutions et finalement citoyens) en vue de mieux les informer quant aux effets de l'action politique. Aussi, aidera-t-elle les citoyens à engager un vrai dialogue basé non seulement sur des questions purement politiciennes, sur lesquelles les sentiments et les émotions priment, mais plutôt sur les débats sociétaux exigeant à leur tour des connaissances rationnelles et adéquates dans le domaine concerné. Elle fera en sorte que le décideur politique, divers opérateurs, les bénéficiaires, chacun à sa place, puissent avoir un point de vue différent sur l'action menée. Ainsi, il est possible de développer plusieurs jugements de valeur sur la même action, mais surtout en tenir compte pour aboutir à un même résultat.

Bref, l'évaluation législative favoriserait une *conversation* et un dialogue au sein de la société sur le choix et l'efficacité des politiques publiques ou

¹²⁶ HORBER K., *Les défis de l'évaluation en Suisse*, in : *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2015, p. 325.

¹²⁷ DREIFUSS R., *op. cit.* note 122, p. 27.

¹²⁸ RESEAU FRANCOPHONE D'ÉVALUATION (RFE), *Charte française sur l'évaluation de 2006*.

¹²⁹ RESEAU FRANCOPHONE D'ÉVALUATION (RFE).

¹²⁹ SANGRA E., *op. cit.* note 6, p. 1.

des lois. Elle contribuerait à boucher le fossé entre le gouvernement et la société civile ou entre le public et le privé.

Cadre par excellence d'apprentissage

« *Les faits rendent intelligents* » disait Max WEBER. Ou, pour citer l'ancien secrétaire d'État à l'éducation et à la science de la Suisse : « *Les dysfonctionnements sont photodégradables : mettez-les en pleine lumière, ils disparaîtront* » ; c'est l'exemple des pellicules des photos non développées exposées au soleil.

En effet, une fois ancrée au niveau du Parlement, l'évaluation législative renfermera une fonction d'apprentissage¹³⁰. Loin de viser la sanction, la démarche évaluative vise surtout la mise en commun des vues en vue d'apprendre. Loin de concerner seuls les acteurs publics ou uniquement le législateur, cet apprentissage vise toute la communauté nationale. L'évaluation législative permet à toute la communauté de prendre conscience du monde qui sépare la loi votée de sa mise en œuvre quotidienne et d'observer les décalages inévitables entre les objectifs d'une législation et ses effets réels.

Gage de la transparence et de la bonne gouvernance

L'évaluation législative a pour objectif « *de contribuer à une meilleure transparence des activités étatiques, laquelle est indispensable à la confiance des citoyens dans l'État* »¹³¹. Elle est « *un dispositif de gouvernance exemplaire qui, en accroissant la transparence des politiques menées et la redevabilité des gouvernants, permet le renforcement du lien de confiance entre gouvernants et citoyens et de leur coresponsabilité* »¹³². Elle « *peut favoriser une plus grande efficacité et une plus grande transparence dans la gestion des politiques et des finances publiques, et contribuer ainsi à l'amélioration du niveau*

¹³⁰ SANGRA E., *op. cit.* note 6, p. 2.

¹³¹ SCHWAB P., *op. cit.* note 7, p. 40. Ces objectifs s'inspirent de l'article 170 de la Constitution fédérale suisse instituant l'évaluation législative.

¹³² RESEAU FRANCOPHONE D'ÉVALUATION (RFE), *op. cit.* note 129.

d'attractivité des pays sur le marché concurrentiel de l'investissement et du financement international »¹³³.

Autrement dit, l'évaluation législative est généralement soumise à des mécanismes garantissant la transparence des questions les plus pertinentes à la place publique, la forte possibilité des réponses honnêtes et la publicité des résultats. « *Elle participe au progrès de la bonne gestion* »¹³⁴. Elle aura la capacité d'encourager effectivement les gouvernements à répondre aux exigences du public et à aboutir à de meilleurs résultats de développement et de gouvernance.

Accroissement de l'obligation de la redevabilité des parlementaires

L'intégration de l'évaluation législative dans le travail des parlementaires permet de mieux rendre compte à la population des tenants et aboutissants des politiques publiques menées par le Gouvernement ainsi que des lois votées par le Parlement. En d'autres mots, l'évaluation se traduit davantage par le fait que le Parlement doit rendre des comptes aux usagers des services publics de ce qu'on a fait de leurs impôts. Car, « *il semble logique d'utiliser les évaluations pour vérifier que l'argent a été utilisé de manière régulière et efficace* »¹³⁵.

L'évaluation législative est un moyen de renforcement des mécanismes de redevabilité conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 37 de la Constitution de la République démocratique du Congo susmentionnés. Elle pousserait au savoir d'un peuple, les contribuables, les particuliers ou les entreprises non seulement à connaître les lois, mais aussi à en connaître les effets. « *Elle permettrait aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts* »¹³⁶.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ PERRET B., *op. cit.* note 60, p. 242.

¹³⁶ RESEAU FRANCOPHONE D'ÉVALUATION (RFE), *op. cit.* note 129.

Instrument de la simplification de l'Administration

Autant les réformes de la chose publique demeurent une constante dans les discours des acteurs politiques de l'État congolais depuis de nombreuses années, autant elles peinent à décoller, à atteindre les résultats escomptés et à impacter positivement sur les bénéficiaires.

Nous pensons que l'évaluation législative peut bien booster toutes les réformes de simplification d'administration entreprises par l'État¹³⁷. Car, elle « *contribue positivement et en toute indépendance à la performance des administrations publiques et à l'amélioration continue des services destinés aux populations* »¹³⁸.

En quoi, l'évaluation législative a pour tâche de rendre la législation plus simple, plus juste et davantage optimale. Elle vise à la mettre à jour et à la simplifier, à la faire correspondre directement à la société qui évolue vite et à la rendre facilement compréhensible par ceux qui en sont concernés. Elle rectifie les anomalies, les incompatibilités, les archaïsmes et les erreurs administratives. Elle évite les controverses, les entraves aux dépenses publiques, de porter atteinte aux droits de l'homme, de créer des infractions et d'assujettir une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante. Une fois implémentée, elle permettra également :

- ❖ de réduire au strict minimum les dispositions réglant les questions d'organisation ou de procédure.

¹³⁷ De manière particulière, elle constitue une opportunité de parachever la révolution prévue par la LOFIP qui consolide déjà considérablement les pouvoirs du contrôle du Parlement en matière financière et qui augure une autre manière de gérer l'Etat, telle que la Gestion Axée sur les Résultats. Elle s'accommodera par son caractère fédéraliste et démocratique, au gouvernement à multiniveaux comme le régionalisme constitutionnel, la décentralisation et la déconcentration. Elle répondrait aussi aux nouveaux modèles d'État et nouvelles normativités prônant le partenariat public privé et la jonction des gouvernants, des acteurs sociaux, et la société civile. En outre, l'évaluation législative contribuerait à l'accroissement de la simplification de l'administration ou de l'amélioration du climat des affaires.

¹³⁸ RESEAU FRANCOPHONE D'ÉVALUATION (RFE), *op. cit.* note 129.

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

- ❖ d'accroître la marge de manœuvre de l'administration pour qu'elle puisse travailler plus efficacement ;
- ❖ de créer une législation qui se laisse adapter rapidement à l'évolution de la situation,
- ❖ de renforcer l'autonomie des Entités territoriales décentralisées et permettre des solutions décentralisées ;
- ❖ d'introduire des instruments de procédure qui garantissent la qualité de la législation et celle de l'application du droit.

En somme, elle contribue « à moderniser la gestion de l'administration et des services publics »¹³⁹.

Rationalisation des missions et décisions parlementaires

Benoît JADOT et François OST soulignent à juste titre que : « Si le thème de l'évaluation fait florès, c'est que l'écriture de la loi est devenue problématique »¹⁴⁰. A cet effet, l'évaluation législative repose sur le souci particulier de la rationalisation des missions parlementaires, avec un accent particulier sur la législation. Elle « ne peut que renforcer la fonction législative ... ou combler le déficit d'information dont souffrent aujourd'hui les Députés »¹⁴¹.

Philippe SCHWAB n'a-t-il pas raison quand il postule que l'évaluation au service du Parlement pose en définitive le problème général de la relation entre le discours scientifique et le discours politique¹⁴² ? En effet, l'évaluation législative « vise tout d'abord à rationaliser et à améliorer, sur base de méthodes scientifiques, l'action de l'État, »¹⁴³ et permet « d'apporter un élément de rationalité au processus de formation de la volonté du Parlement »¹⁴⁴.

¹³⁹ *ibid.*

¹⁴⁰ JADOT B. et OST F., *op. cit.* note 11, p. 7.

¹⁴¹ DELLEY J.-D., *op. cit.* note 34, p. 17.

¹⁴² SCHWAB P., *op. cit.* note 7, p. 39.

¹⁴³ SCHWAB P., *op. cit.* note 7, p. 40.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 39.

Concernant la mission de législation, l'évaluation législative est destinée à réduire les contradictions de la législation et à actualiser son contenu partout où le besoin s'en ferait sentir. Elle permettra au législateur de corriger les incorrections matérielles et formelles décelées dans une législation tant du point de vue prospectif que rétrospectif. Elle conduira à l'élagage de la législation des dispositions obsolètes, superflues ou contradictoires et par surcroît la clarification ou concrétisation de la réglementation ainsi que la simplification de l'administration et de l'action publique.

Garantie d'une législation appliquée et produisant des effets escomptés

« Si l'évaluation s'impose avec force aujourd'hui, c'est parce que la loi connaît des difficultés importantes à l'occasion de son application »¹⁴⁵ et dans le registre de la production des effets escomptés. C'est dans ce sens que l'évaluation législative est réputée capable de contribuer à ce que le législateur dispose de la législation jouissant d'une grande capacité d'être appliquée, de remplir effectivement ses objectifs et d'exercer un impact sur le comportement de ses bénéficiaires ainsi que sur le social. Cet élément n'est pas de moindre importance dans la mesure où le législateur « a le pouvoir d'imposer des changements (...) et la capacité (...) d'assurer un suivi des recommandations qu'elle propose »¹⁴⁶.

Dans l'ensemble, l'évaluation aidera le législateur à prendre du recul vis-à-vis de sa législation en vue de se poser les questions de savoir si les dispositions produites ont atteint leurs objectifs généraux ou spécifiques ou produisent des effets escomptés.

En somme, l'évaluation législative est nécessaire non seulement en raison de son rôle indispensable dans la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance, de la redevabilité, de la transparence ou dans l'amélioration

¹⁴⁵ BERNARD N., *Pour une évaluation législative qui réhabilite cet effet qu'on dit pervers. L'exemple du logement*, in : *Éthique et économique/Ethics and Economics*, 1, 2003, <http://ethique-economique.net/> (page consultée le 22 janvier 2015, p. 1).

¹⁴⁶ SANGRA E., *op. cit.* note 6, p. 2.

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

des performances des politiques publiques, mais aussi parce qu'elle est le corolaire des missions de vote des lois, de représentation et du contrôle du Gouvernement. Car, au-delà des trois pouvoirs parlementaires classiques, le législateur doit impérativement expérimenter un quatrième qu'il détient, sans s'en rendre compte, et qui jouit d'une grande importance pour la jurisprudence : « *L'évaluation législative comme le censeur des lois* », si nous pouvons utiliser les termes de Gaetano FILANGIERI¹⁴⁷ et de Charles-Albert MORAND¹⁴⁸. En d'autres termes, « *le concept d'évaluation est posé comme une véritable nécessité sans qu'il soit nécessaire de le démontrer* »¹⁴⁹. En outre, « *la transposition par le Parlement de la démarche évaluative apparaît comme un phénomène irréversible* »¹⁵⁰. Indubitablement, la démarche de l'évaluation législative fait « *partie intégrante des jeux de pouvoir et d'influence qui animent le processus politique lui-même* »¹⁵¹.

5.2 DES MECANISMES OPERATIONNELS

Cette démarche, est-elle praticable ?

Subsidiairement à ces avantages, nous plaidons essentiellement pour :

5.2.1 LA SENSIBILISATION DE LA CLASSE POLITIQUE ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITES

Il devient indispensable de mener des actions de sensibilisation ciblées sur les membres du pouvoir exécutif ou législatif, en tant qu'acteurs ayant le pouvoir de proposer et de voter un budget d'évaluation. « *Organiser de telles actions de sensibilisation, qui peuvent être complétées par des formations de brève durée pour ceux qui le souhaitent, exige de s'adapter*

¹⁴⁷ FLÜCKIGER A., *op. cit.* note 8, p. 15.

¹⁴⁸ MORAND C.-A., *op. cit.* note 4, p. 1141 et ss.

¹⁴⁹ CEREXHE Benoît pour le livre collectif de Steve JACOB, et Frédéric VARONE, Jean-Louis GENARD (ed.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, P.I.E Peter Lang, Collection « Action Publique », n°1, Bruxelles, 2007, p. 13.

¹⁵⁰ CHEVALIER J., *op. cit.* note 16, p. 1094.

¹⁵¹ PERRET B., *op. cit.* note 60, p. 239.

à leur agenda et de s'inspirer de cas concrets, pour leur montrer les conditions du recours à l'évaluation ainsi que les avantages que celle-ci est susceptible d'apporter à leur action politique »¹⁵². « De telles formations exigent, même pour des responsables politiques chevronnés et dotés de diplômes universitaires, de partir b.a-ba »¹⁵³, ou de connaissances élémentaires. « Ainsi, une formation sur l'évaluation des politiques publiques destinées à des responsables politiques aurait pour avantage de les sensibiliser, d'une part à la question de la définition des politiques publiques, et d'autre part à l'utilisation de l'évaluation tout au long du cycle des politiques publiques »¹⁵⁴.

Cette sensibilisation amènera le législateur à embrasser la culture de l'évaluation et à intérioriser ses outils référentiels afin de mieux évaluer les lois ou les politiques publiques présentées par le gouvernement au Parlement.

Elle passe entre autres par l'intensification des projets d'évaluation législative. Les Bureaux des assemblées délibérantes doivent à cet effet intensifier des projets d'évaluation. Toutefois, étant donné qu'au sein des assemblées, la culture et les outils relatifs à l'évaluation législative font largement défaut, il convient en même temps de renforcer les capacités en leur sein.

Le renforcement et la mobilisation des ressources humaines au sein des administrations parlementaires en matière d'évaluation législative s'avèrent capitaux comme c'est le cas pour la sensibilisation et la formation des acteurs politiques. Les agents formés et mobilisés devraient être chargés entre autres de contribuer à mieux définir de manière optimale des objectifs et choix normatifs ainsi qu'à la mise en œuvre des lois et des instruments proposés.

¹⁵² HORBER K., *op. cit.* note 126, p. 323 et ss.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

Notez bien que les autorités ou les Bureaux des assemblées délibérantes doivent éviter cette tentation de sous-utiliser les ressources humaines ou l'outil d'évaluation dont elles se seront dotées.

5.2.2 LA NECESSITE DE CONJUGUER LES EFFORTS DU PARLEMENT AVEC CEUX DES AUTRES CITOYENS

Il est possible que l'Exécutif, se confortant de sa fonction en matière de préparation des lois dans la phase pré-parlementaire et de celle de monitoring en phase post parlementaire, à travers ses services, veille à ce que, pour leur efficacité, des mesures prises fassent l'objet d'une évaluation. En même temps, la même évaluation pourrait être faite nécessairement par le pouvoir législatif, lequel est le socle de la démocratie et a l'obligation de connaître le sort ou les effets des mesures votées par lui. A ce titre, la compétence d'évaluation du Parlement ne peut cependant être considérée comme exclusive. Elle entre en concurrence avec celle du Gouvernement. En outre, les organisations indépendantes de la société civile, les privés, les universités, les partenaires financiers et de développement se prévalent à leur tour de mener des évaluations. Il serait dans ces conditions souhaitable qu'une coordination intervienne entre ces deux organes et les autres afin d'éviter des duplications ou des redondances, c'est-à-dire la multiplication des rapports sur un même sujet, jusqu' à noyer les informations pertinentes. Cela implique une meilleure coordination entre les instances d'évaluation.

Les évaluations des chambres délibérantes devraient être conjuguées avec celles des autres acteurs ou instances des inspections générales ministérielles et interministérielles, mais aussi de la Cour des comptes, du Conseil Économique, Social et Environnemental, voire des partenaires de développement et financiers ainsi que les Organisations de la société civile. Leurs travaux constituent une somme conséquente qui mériterait d'être davantage connue et exploitée.

Cela suppose, d'une part, que le Parlement ait accès à ces informations dans le respect de la séparation des pouvoirs et en veillant à éviter tout

conflit d'allégeance et de légitimité de l'administration entre le pouvoir exécutif et le Parlement ; et, d'autre part, qu'il se dote de véritables ressources propres et du temps nécessaire pour exploiter toutes les informations qu'il recueille ou auxquelles il a accès.

A cet effet, le Parlement doit élever l'évaluation législative au centre du débat démocratique. Le législateur doit mettre en place des mécanismes conduisant l'évaluation législative à devenir « *un bien public, a common good, une base commune d'appréciation offerte à la fois aux gouvernements, aux parlements et aux citoyens et citoyennes* »¹⁵⁵.

Le renforcement du débat démocratique par l'évaluation peut également se réaliser par le renforcement des démarches participatives en évaluation, comme le préconisent certains partenaires de développement et financiers en l'occurrence la Banque mondiale, la Banque africaine de Développement ou le Programme des Nations-Unies pour le Développement. Le débat démocratique sur la base de l'évaluation permet aux populations locales ou concernées par la question traitée d'apprendre à émettre leurs avis.

La portée démocratique de l'évaluation ne peut réussir qu'en transcendant les frontières ou les préjugés entre les institutions publiques, les organisations de la société civile et le secteur privé. Cette transcendance vaut également pour les institutions entre elles, les intérêts professionnels et corporatistes, les incompréhensions de langage entre métiers différents. Cela implique des bases communes, un langage partagé sur une question ainsi qu'un début de solution pour un bien commun. Aussi naturellement, devrait-elle être effectuée sur une base volontaire et l'indépendance du Parlement, comme des services relevant du pouvoir exécutif, devrait être scrupuleusement respectée.

Cet effort passe en outre ou correctement par la valorisation des équipes mixtes d'évaluation en vue d'élaborer des projets concertés. Car, il est

¹⁵⁵ DREIFUSS R., « L'arroseur arrosé à l'évaluateur évalué », in : *L'évaluation et l'action législatives, Actes du colloque en l'honneur du professeur Jean-Daniel DELLEY (dir.) Ursula CASSANI et Alexandre FLÜCKIGER (dir.)*, Université de Genève, Travaux CETEL n°57, décembre 2009, p. 10.

souhaitable que les Assemblées qui ne parviennent pas à mobiliser les ressources humaines nécessaires pour mettre en œuvre une évaluation recourent à des structures ou personnes externes tant nationales qu'internationales. Cette conjugaison permet de disposer des équipes mixtes susceptibles de consolider les ressources des assemblées délibérantes et de bonifier le travail d'évaluation des lois. En effet, *« l'évaluation législative, pour satisfaire les objectifs qui lui sont assignés, doit reposer sur une certaine convergence entre la démarche des hommes politiques et celle des experts. Celle-ci suppose que l'évaluation soit confiée à une « instance d'évaluation » indépendante des pouvoirs publics et des groupes de pression et composée à la fois de parlementaires et d'experts incontestés, grâce à des modes de désignation à l'abri de la suspicion »*¹⁵⁶. Toutefois, il y a lieu de toujours faire attention : *« Les assemblées doivent conserver la maîtrise de l'évaluation, mais l'évaluation doit reposer sur l'appréciation objective des experts »*¹⁵⁷.

Pour que le travail aboutisse, ces structures externes doivent éclairer les structures internes dans les choix méthodologiques. Elles doivent garantir à la fois leur application rigoureuse et la cohérence de l'analyse. Elles doivent par ailleurs militer pour le renforcement de la mise en œuvre des recommandations émanant des acteurs concernés.

5.2.3 L'OBLIGATION DE VALORISER DES RESULTATS ET DES RECOMMANDATIONS

*« Même d'excellente qualité, un rapport d'évaluation n'ayant pas l'approbation des entités évaluées court le risque de rester dans les tiroirs, s'il n'est pas publié »*¹⁵⁸. En conséquence, pour que la démocratisation de l'évaluation législative soit possible, le législateur a tout intérêt à faire que les résultats des évaluations soient accessibles à

¹⁵⁶ BERGEL J.L., *Appréciation méthodologique sur l'évaluation législative*, in : *L'évaluation législative, Cahier de méthodologie juridique no 9, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994, p. 1172.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ SANGRA E., *op. cit.* note 6, p. 1.

tous et compréhensibles, conformément à l'article 24, alinéa premier de la Constitution de la République démocratique du Congo qui stipule que toute personne a droit à l'information.

Ces résultats doivent être transmis dans divers institutions et organismes. Ils peuvent être publiés notamment :

- ❖ sur Internet ;
- ❖ en organisant des conférences de presse ;
- ❖ par le biais des média spécialisés susceptibles de relayer l'information. Une sensibilisation des évaluateurs à cette question et l'ouverture d'un dialogue avec la presse paraissent, dans ce cas, indispensables ;
- ❖ en mettant sur pied des débats publics.

Les évaluateurs ou les mandants jouent un grand rôle dans la diffusion et la valorisation des résultats d'évaluation. A savoir que « *si les résultats d'évaluation appartiennent aux mandants, et qu'il est évident que, dans la communication publique des résultats, les évaluateurs doivent se tenir au second plan pour présenter s'il y a lieu leur démarche, leur rôle est en revanche central dans la réflexion relative à la diffusion des résultats. (...) de même qu'ils peuvent être appelés à appuyer leurs mandants dans la valorisation des résultats* »¹⁵⁹. Pour que la question de la diffusion ne soit omise, il convient qu'elle soit prévue dans la conception des projets d'évaluation.

À cet effet, il vaut la peine de constituer, le cas échéant, un « groupe d'accompagnement », des résultats ou des recommandations issues de l'évaluation. Un tel groupe assez large, pouvant être élargi à des représentants des parties prenantes, doit discuter des recommandations en tenant compte des avis des personnes concernées. Il aura également pour

¹⁵⁹ Ibid.

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

tâche « *de se prononcer sur la faisabilité et l'acceptabilité des mesures préconisées* »¹⁶⁰.

Cela permettra de favoriser un processus d'apprentissage auprès de ceux qui seront appelés à mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations. Les membres de ce groupe seront chargés de suivre tout le processus d'évaluation, et seront tenus informés de l'évolution des analyses. Ce qui les préparera à recevoir les résultats des évaluations en toute connaissance de cause. Un tel groupe aura la possibilité de demander des explications lorsque les recommandations ne seront pas suivies d'effets escomptés.

5.2.4 LA CREATION D'UN SERVICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION ET D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA LOI

Les théoriciens de la législation ont préconisé que le Parlement se dote de services propres susceptibles de mettre en œuvre les principes de méthode législative et de l'évaluation législative¹⁶¹.

Il ne serait dès lors pas déconseillé que chaque chambre délibérante réfléchisse à la création d'un service parlementaire d'évaluation et d'amélioration de la qualité de la législation. Chaque chambre, de manière autonome ou conjuguée, peut ainsi se doter des ressources humaines et matérielles susceptibles de conduire l'évaluation de l'applicabilité et de l'efficacité de la loi. C'est par cette occasion qu'il serait loisible d'obliger l'exécutif et tous les services de l'État de fournir au Parlement des rapports périodiques sur le fonctionnement pratique de la loi après son entrée en vigueur. Ce qui conduirait à la création des observatoires chargés de suivre l'application d'une nouvelle loi ou du Monitoring.

Ce service aura pour missions :

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ On peut lire à ce sujet la doctrine moderne, notamment MADER, *Évaluation législative. Pour une étude empirique des effets de la législation*, pp. 162-165 ; MORAND, *Les exigences de la méthode législative*, p. 417 ; CHEVALIER et BERGEL.

- a. de vérifier qu'aucune disposition de la législation n'entre en conflit avec les droits fondamentaux et les libertés individuelles ou collectives ;
- b. de veiller à la conformité des règlements d'application aux lois qui les autorisent et au respect des délais de publication des textes réglementaires ;
- c. d'évaluer l'application des lois ou de veiller à l'élaboration des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois ;
- d. d'évaluer les effets de la loi ;
- e. d'évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit ;
- f. de réfléchir sur la possibilité, soit de simplifier, soit d'unifier la législation ;
- g. d'étudier chaque règlement après sa publication. En effet, le règlement ne peut être pris qu'en vertu d'une autorisation précise accordée par une loi. À l'occasion de cet examen, ce service peut proposer à l'autorité de la chambre, des recommandations destinées à l'exécutif sur les corrections qui devraient être apportées à une réglementation donnée. En outre, ce service peut, sans certes compromettre la séparation des pouvoirs, présenter à la plénière ou au Bureau de la chambre un rapport comportant une résolution qui, en cas d'adoption, constituera une recommandation donnée au ministre responsable ou au gouvernement d'abroger un texte réglementaire.

Dans certains cas, au moment de l'examen d'une loi, les élus peuvent confier à ce service le soin de procéder à l'évaluation des effets de cette loi.

De manière concluante, les travaux de ce service s'articuleront autour des actions que voici :

Du pilotage des travaux d'évaluation de la chambre

- ❖ préalable avec le commanditaire (la plénière, la commission ou le Bureau) ;
- ❖ élaboration du projet d'évaluation ;
- ❖ élaboration du questionnement d'évaluation dans le cahier des charges des études et recherches ;
- ❖ commande et suivi de différents travaux d'études ;
- ❖ audition des personnes-ressources, responsables administratifs, experts ou autres personnes ;
- ❖ descente individuelle ou collective sur terrain.

De l'intégration des matériaux d'évaluation

- ❖ assemblage des documents ;
- ❖ réception des recherches d'études commanditées ;
- ❖ validation de leurs résultats ;
- ❖ interprétation de ces résultats au regard des autres informations collectées (auditions, informations préalablement disponibles) ;
- ❖ tentative des réponses aux questions posées par le projet d'évaluation ;
- ❖ formulation des conclusions générales, des propositions des recommandations possibles ;
- ❖ rédaction des rapports.

De la validation par les élus

- ❖ transmission des conclusions et propositions des recommandations à l'instance commanditaire ;
- ❖ organisation des travaux de restitutions et débats ;

❖ séance de validation.

Ce service peut établir, lors du pilotage, un questionnaire permettant d'examiner l'applicabilité, la nécessité, l'efficacité et l'intelligibilité de tous les projets ou propositions de loi (ainsi que des projets de textes réglementaires). Cette obligation peut s'appliquer aussi bien aux projets considérés dans leur totalité qu'à chacune de leurs dispositions détaillées. Pour cela, le questionnaire contiendrait des questions relatives aux buts à atteindre, aux besoins exprimés, notamment par les personnes concernées, à la situation initiale, aussi bien juridique que factuelle, aux lacunes constatées, aux développements récents de l'économie, de la science, de la technique et de la jurisprudence dans le domaine concerné, au nombre de cas dans lesquels une réforme est attendue.

Il est également exigé de ce service la vigilance pour davantage pousser les parlementaires à la correction ou l'adaptation des lois ainsi qu'à la réforme, mieux, la simplification de l'administration.

5.2.5 LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE CERTAINS SERVICES PARLEMENTAIRES

Dans cette perspective, une autre réflexion subsidiaire à la précédente peut porter sur la réforme des fonctions du Bureau d'études de chacune des chambres. Si on veut que le Bureau d'études soit davantage utile et accompagne correctement les élus à œuvrer à l'applicabilité et l'efficacité des lois, il convient d'œuvrer à ce que ses missions ne s'arrêtent pas aux seuls avis et considérations. On peut envisager, à cet effet, la possibilité pour le Bureau d'études de bénéficier d'un bonus d'évaluation législative digne de ce nom et du renforcement des capacités pour disposer des experts en la matière.

Une autre réflexion peut porter sur la performance des travaux des Commissions permanentes à l'instar de ce qui se passe soit en France (avec la création de certains offices et délégations), soit en Suisse, avec le Contrôle parlementaire d'administration (CPA). Dans cette perspective, on peut réfléchir sur la perspective d'ajouter des clauses au règlement

intérieur¹⁶² qui obligeraient que chaque Commission permanente, dans son domaine, réalise des évaluations à chaque session ou semestre. Cette réflexion devrait aussi envisager le renforcement des capacités des agents des commissions.

Ces évaluations peuvent porter notamment sur :

- ❖ l'examen des retards concernant l'adoption des décrets ou arrêtés d'application ;
- ❖ l'application et les effets des lois ;
- ❖ l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit ;
- ❖ la surveillance des conséquences des choix des décisions importantes de l'Exécutif et l'information de la plénière.

Conformément à la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, une réflexion particulière doit porter sur le rôle essentiel devant être joué par la Commission économique-financière et de la bonne gouvernance, ainsi que sur les mécanismes d'appui et de collaboration avec la Cour des comptes. On réfléchirait également sur la possibilité d'obliger cette Commission d'inciter les administrations à raisonner en termes d'objectifs-résultats-contrôle.

Ces évaluations peuvent se réaliser sous la responsabilité des présidents des différentes Commissions permanentes et la supervision du Directeur du service des Commissions pour être soumis ensuite soit au Bureau de la Chambre, soit à la Conférence des Présidents ou encore à la plénière. Elles peuvent, par ailleurs, mandater leurs évaluations à un service commun, à l'instar de celui susmentionné, ou une cellule commune.

Ces réflexions auront pour mérite d'amener non seulement la chambre à voter de bonnes lois mais surtout à être vigilante sur les lois, lesquelles auront la capacité d'être appliquées et de produire des effets attendus.

¹⁶² *Nous sommes heureux d'avoir des échos favorables d'institutionnalisation de la démarche au niveau des règlements intérieurs de la troisième législature de la troisième République des deux chambres du Parlement de la République démocratique du Congo.*

5.2.6 L'OBLIGATION POUR TOUTE INITIATIVE DE LOI D'ÊTRE ASSORTIE D'UNE EXPLICATION DÉTAILLÉE

Ce point appelle également une autre réflexion qui porterait sur l'exigence pour presque toute ou toute initiative de loi d'être assortie des renseignements davantage fournis, conformément à la jurisprudence. En d'autres termes, toute initiative de loi transmise au Parlement doit être accompagnée d'un document comportant des explications détaillées du problème, du but recherché, des effets prévisibles et des conséquences induites.

Ce document n'est pas à confondre avec l'exposé des motifs d'un acte ou avec le texte succinct que présente couramment le ministre au Parlement lors de la présentation d'un acte. Il peut être comparable à l'Étude d'impact, comme c'est le cas en France. Mais il n'en sera pas exactement le cas. Son objet porterait sur l'exposé des objectifs poursuivis, l'inventaire des options possibles, les effets de ces options, etc. Il comporterait explicitement :

- ❖ *la synthèse des problèmes ayant milité pour la législation ;*
- ❖ *l'état actuel de la politique, de la législation et de l'action, ainsi que les lacunes constatées dans le domaine concerné ;*
- ❖ *l'articulation du projet ou de la proposition de loi avec le droit existant et son impact sur l'ordre juridique interne ;*
- ❖ *la détermination des objectifs et des résultats probables ;*
- ❖ *les principes directeurs ;*
- ❖ *le choix des solutions (les instruments) ;*
- ❖ *les solutions rejetées au moment de l'établissement du projet ou de la proposition ;*
- ❖ *les chances de la législation s'articulant autour de l'opportunité, l'applicabilité (ses modalités d'application dans le temps), l'efficacité (ses effets économiques, financiers, sociaux ou*

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

environnementaux et procéduraux), l'efficacité (les effets bénéfiques escomptés) ;

- ❖ *les contraintes ou les questions restées sans réponses ;*
- ❖ *les personnes consultées. Ce document doit également renseigner sur le résultat des consultations ;*
- ❖ *les bénéficiaires ;*
- ❖ *les délégations des pouvoirs parlementaires.*

Il convient d'insister sur le fait que ce document ne concernerait pas uniquement les textes à l'initiative du Gouvernement, qui doivent obligatoirement être accompagnés de ce document. Il devrait également être exigé pour toute proposition de loi du fait de sa vitalité de l'initiative parlementaire susmentionnée en République démocratique du Congo.

Par rapport à l'analyse de la recevabilité des propositions des lois ou des amendements, conformément aux articles 127 et 134 de la Constitution, et contrairement à la réalité aujourd'hui, toute initiative devrait être l'objet d'un minutieux bilan (coût/avantages), mieux de l'évaluation de l'efficacité. Au cas où la proposition ou l'amendement ne satisferait pas à ce critère ou que le bilan ne serait pas établi de manière sincère et complète, il devrait être écarté.

Il convient en même temps de réfléchir sur l'introduction, soit dans la Constitution, soit dans les règlements des chambres, des clauses obligeant les initiateurs des lois (les gouvernements ou les élus) à fournir au Parlement ce document. Grâce à cela, le constituant ou le législateur aura doté le pays d'un outil capital permettant au gouvernement, déjà dans la phase préparatoire, de faire une investigation optimale des faits pertinents, d'analyser les différentes variantes de législation qui se présentent et de réaliser une évaluation prospective des effets possibles selon la variante choisie : L'intérêt de ce document tient particulièrement au caractère aisé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation par le Gouvernement.

Cet outil permettra également au législateur d'être éclairé sur la base d'informations davantage objectives et plausibles fournies par le Gouvernement, d'observer constamment les effets produits par la législation ainsi que de la corriger si les prévisions qui l'avaient justifiée se révèlent inexactes avec le temps ou si les effets pervers se manifestent. Ce qui impliquerait qu'à des intervalles raisonnables, le législateur procède à une évaluation rétrospective de ladite législation. Dans cette perspective, le législateur ne se limitera pas uniquement à éliminer de la loi les éléments anticonstitutionnels ou qui gênent la forme.

En cas de saisine d'une chambre par l'Exécutif ou l'initiateur élu, il appartiendra à l'organe commis à l'évaluation de dépasser l'examen classique de la constitutionnalité, de la clarté, et de l'intelligibilité de la législation pour davantage veiller sur les éléments ci haut énumérés. Elle doit réfléchir sur la pertinence et l'efficacité des moyens juridiques proposés au regard des buts poursuivis et sur la capacité des services administratifs à appliquer les nouvelles dispositions. Elle doit également s'assurer que le texte proposé est utile, nécessaire ou efficace au regard des objectifs poursuivis.

Au cas où l'initiateur de la loi ne présenterait pas ce document ou que celui-ci aurait des lacunes avérées et graves, la chambre délibérante, objet de la saisine, doit procéder soit au rejet pur et simple du projet ou de la proposition de loi, soit à la demande d'amélioration.

Dans le but d'éviter que le Gouvernement passe à côté de cet outil important, il pourrait être utile d'exiger à cette institution de créer, au-delà de la Commission des lois, une instance d'évaluation de l'application et de l'efficacité de ces dernières ou des politiques publiques en son sein.

5.2.7 LE PROJET OU LA PROPOSITION DE LOI PORTANT EVALUATION SYSTEMATIQUE DES LOIS

Étant donné que l'arsenal juridique congolais compte en son sein quelques dispositions obsolètes, superflues et contradictoires ainsi que celles qui sont purement symboliques, certaines chambres délibérantes

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

peuvent aller plus loin en envisageant des propositions ou en exigeant des projets de loi tendant à mettre en place des mécanismes d'évaluation systématique de la législation. Bien que cette tâche semble laborieuse, vu l'insuffisance d'outils d'évaluation au pays, elle n'est pas impossible et demande une volonté politique et un renforcement des capacités idoines. Ces mécanismes auront pour mérite de déceler dans les lois les incohérences relatives aux divers secteurs législatifs, leurs chevauchements, les lacunes et les insuffisances ainsi que les dispositions et vocabulaires qui ne sont plus actuels.

Ces projets ou propositions auront entre autres les objectifs ci-après :

- ❖ élagage de la législation les dispositions obsolètes, superflues ou contradictoires ;
- ❖ actualisation systématique des lois et règlements ;
- ❖ simplification de la réglementation.

Ces projets mettront également en évidence la nécessité de procéder à la codification des législations régissant certaines matières ou à la refonte d'autres textes, la réduction du nombre des lois, mieux la réforme ou la modernisation du droit.

Ces mécanismes peuvent porter sur :

- ❖ la création d'une commission chargée de faire des propositions de simplification de toute la législation ;
- ❖ l'actualisation systématique des lois et ou des règlements. Cette actualisation peut partir de l'établissement de la liste des lois qui n'ont pas été modifiées au cours des dernières années ou qui ne sont pas conformes à la Constitution. Cette liste serait réalisée au début de chaque législature ou endéans une périodicité raisonnable par les Commissions permanentes de la Chambre. Il convient d'établir une distinction entre « actualisation terminologique » et « actualisation sociale » ; la première consistant à remplacer des mots ou des expressions par d'autres

(par exemple « République démocratique du Congo » à la place de « du Zaïre ») et l'actualisation sociale portant sur des questions de fond. Disons néanmoins que les efforts doivent être davantage consentis pour les actualisations de la seconde catégorie. À titre illustratif, une évaluation systématique portant sur la répartition des compétences entre le pouvoir central et la province peut être initiée dans une Assemblée provinciale en vue de clarifier ce que telle ou telle législation donne comme prérogatives à la province.

Certes, sans tomber dans une imitation aveugle, les chambres délibérantes peuvent s'inspirer des cas de certains pays de l'OCDE ayant pris des mesures d'élague et d'amélioration du droit.

5.2.8 LA MULTIPLICATION DES CLAUSES D'ÉVALUATION

La multiplication des clauses d'évaluation est une grande composante de l'institutionnalisation de cette démarche. Elle n'est pas une faculté, mais plutôt une nécessité ! Elle requiert des dispositions qui ordonnent aux parlementaires d'évaluer les lois ou les politiques publiques du Gouvernement.

Mais cette tâche n'est pas chose facile. Elle renferme des considérables revers, notamment la tentation de parodier les États modernes, ayant institutionnalisé l'évaluation législative, pour jouir d'un certain prestige. En effet, Pollitt dit : « *Plus banalement, les hommes politiques peuvent être tentés d'invoquer la nécessité de l'évaluation dans le seul but de renforcer leur image de rigueur et d'honnêteté intellectuelle* »¹⁶³.

Si le législateur veut éviter que l'évaluation législative ne devienne un simple instrument de propagande, de prestige ou, pire, de manipulation politique, il doit l'institutionnaliser, l'intérioriser et l'implémenter.

¹⁶³ PERRET B., *L'évaluation des politiques publiques, troisième édition, collection Repères, La Découverte, Paris, 2016, p. 108.*

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

L'institutionnalisation passerait par des clauses d'évaluation qui créeraient une obligation de procéder à une évaluation de l'application et des effets de la loi. Ces clauses doivent s'intensifier. Elles doivent prescrire l'examen de l'application et des effets des lois à l'expiration d'un certain délai et, le cas échéant, la modification des lois qui ne produiraient pas les effets attendus.

Ces clauses peuvent être consacrées soit dans la Constitution, soit dans la législation, soit dans les règlements des chambres délibérantes. Elles peuvent également, sur la demande des chambres délibérantes, avoir la forme de la réglementation du Gouvernement central ou des Exécutifs provinciaux. Ainsi, il est souhaitable qu'en dehors de toute obligation constitutionnelle, un nombre accru de lois puisse prévoir expressément l'évaluation de l'application ou des effets de la loi. Ces clauses doivent exiger des rapports sur la manière dont les lois sont appliquées et produisent des effets.

Au niveau du bloc constitutionnel, les dispositions des articles 100 et 197 de la Constitution, ainsi que l'article 7 de la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces peuvent être modifiées et complétées¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Pour consacrer le législateur comme évaluateur, le Parlement a l'obligation d'ajouter à l'article 100, à son alinéa 2 in fine, ce bout de phrase : « **Il évalue les mesures publiques** ». Le deuxième alinéa de l'article 100 tel qu'amendé, se lirait : « **Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, le Parlement vote les lois. Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics. Il évalue les mesures publiques** ». Ce changement entraînerait les modifications de l'article 197 de la Constitution et l'article 7 de la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Concernant l'article 197 de la Constitution, l'amendement portera sur l'ajout au premier alinéa in fine du bout de phrase : « **Elle évalue les mesures publiques provinciales** ». L'alinéa premier de l'Article 197 de la Constitution tel qu'amendé se lira : « **L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle évalue les mesures publiques provinciales** ». Quant à l'article 7 de la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, l'amendement portera sur l'ajout au premier alinéa in fine du bout de phrase : « **Elle évalue les mesures publiques provinciales** ». L'alinéa premier de l'Article 7 de la Loi n°08/012 du 31 juillet

Ces modifications auront pour corolaire l'adoption des clauses d'évaluation des lois dans les règlements intérieurs des chambres délibérantes.

Cependant, au cas où le règlement intérieur pourrait prévoir cette clause d'évaluation avant que la constitution ne la prévoie comme mission, deux possibilités sont envisageables ; à savoir :

- ❖ instituer une commission chargée de l'évaluation de l'exécution et des effets des lois ;
- ❖ accorder la latitude à la chambre d'évaluer l'exécution et les effets des lois en corollaire des missions de vote et de contrôle.

Il sied de mettre en évidence que l'évaluation de l'exécution et des effets des lois n'est pas une compétence nouvelle et distincte, mais au contraire un corollaire indispensable des deux missions classiques. Le législateur est responsable des décisions qu'il prend. Or, comment pourrait-il assumer cette responsabilité s'il ignore si et comment ses décisions sont mises en œuvre ? Et comment pourrait-il accomplir dans ce cas sa mission de contrôle ? La diligence dont il doit faire preuve dans l'exercice de ses fonctions exige qu'il s'intéresse aussi à l'exécution des lois et à leurs effets.

Au niveau légal, nous pensons que les attitudes et velléités du législateur qui consistent à consacrer dans certaines législations quelques structures de consultation ou de monitoring ainsi que des instruments contraignant le Gouvernement à prendre des mesures d'exécution des législations, constituent une pierre d'attente pour les clauses d'évaluation des lois. Il est à cet effet indiqué que ces législations prévoient en leur sein les clauses

2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces tel qu'amendé se lira : « L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Elle évalue les mesures publiques provinciales ».

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

d'évaluation des lois. Ces clauses peuvent revêtir diverses formes qui s'articulent autour :

- ❖ des mécanismes incitatifs comme le Fonds national ou le Fonds provincial de l'évaluation législative ;
- ❖ des chartes d'évaluation au niveau des provinces ;
- ❖ des mécanismes d'augmentation des prévisions budgétaires des dépenses consacrées à l'évaluation législative.

En effet, la loi, dans un domaine donné, peut prévoir des clauses de l'examen de son application et de ses effets après une période donnée. Dans ce cas, l'analyse se fait en public et permet aux parlementaires de voir, avec les fonctionnaires responsables et compte tenu des observations des catégories socioprofessionnelles concernées si la situation qui était à l'origine du texte de la loi a évolué ou non, si le texte répond aux attentes de ses promoteurs et du législateur et, enfin, si des effets pervers ne devraient pas être corrigés par une nouvelle intervention parlementaire.

Certes ! Pour que l'évaluation soit une réalité dans les chambres délibérantes du pays, il y a lieu aussi d'envisager la multiplication des clauses d'évaluation. Il est également souhaitable que la Cour constitutionnelle, ou selon le cas, la juridiction concernée, s'engage en cette lutte pour encourager et exiger le développement de cette culture chez les parlementaires. D'ailleurs, « *l'évaluation des effets peut aussi résulter d'exigences posées par une Cour constitutionnelle en vue de protéger les droits fondamentaux, comme cela est le cas en Allemagne* »¹⁶⁵.

¹⁶⁵ MORAND C.-A., *op. cit.* note 4, p. 1144. À ce sujet, je recommande de lire le texte du même auteur ayant pour référence MORAND C.-A., *Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation, Droit et société n°10, 1988, pp. 391 et ss.*

5.2.9 LA PROMOTION DU RESEAUTAGE

Des spécialistes ont établi que « *les évaluations qui ont le plus d'impact sur les politiques – du moins sur leur mise en œuvre – sont celles qui sont appropriées par des réseaux, comme c'est parfois le cas en France Il n'est pas sans intérêt d'observer que l'Union Européenne utilise délibérément les réseaux de parties prenantes pour construire des consensus autour des objectifs communautaires* »¹⁶⁶. Cet impact se mesure aussi par « *le rôle des évaluateurs en tant que communauté professionnelle porteuse de normes méthodologiques et d'une certaine éthique de l'action publique. En France, pour ne citer que ce pays, grâce notamment à l'influence de la Société Française de l'Évaluation, les évaluateurs présents dans les différents lieux de pouvoir pèsent dans le sens d'un consensus sur les finalités démocratiques et les exigences méthodologiques de l'évaluation* »¹⁶⁷.

C'est à ce titre qu'il est impératif que le Parlement s'investisse dans la création ou la promotion d'un ou plusieurs réseaux d'évaluation.

Si le législateur ne peut pas tout faire pour l'émergence de plusieurs réseaux de l'évaluation législative, il importe qu'il œuvre à la création d'une structure consultative et permanente congolaise de l'évaluation législative.

Pour sa réussite, ce réseau ne devra pas dépendre uniquement des caractéristiques d'agents individuels, mais plutôt du réseau des relations nouées entre ces derniers. La diversité des membres qui viennent de tous les horizons contribuera à la richesse des échanges et à la capacité du réseau de porter loin son message en faveur de l'évaluation. Ce réseau peut, à titre illustratif, être composé des politiques, fonctionnaires des niveaux national, provincial et local ainsi que des praticiens et des chercheurs académiques ou des professeurs d'université. Il regroupera

¹⁶⁶ PERRET B., *op. cit.* note 60, p. 243.

¹⁶⁷ *Ibid.*

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

donc des personnes qui sont déjà actives dans les sciences sociales et ont déjà réalisé des études sur les effets des actions de l'État.

Toutefois, la stabilité d'un noyau dur de membres contribuera également à une certaine continuité et à une crédibilité du réseau.

Organisée et protégée, cette structure aura pour mission globale de développer une stratégie de valorisation de l'évaluation. Elle sera chargée d'accréditer sur la base d'un processus ou de renforcer les capacités des évaluateurs, spécialement des évaluateurs des mesures publiques, de récolter les données d'évaluation, d'œuvrer à leur diffusion. Cette structure pourrait également recenser les formations en matière d'évaluation, de manière, là aussi, à favoriser la création de la synergie entre enseignants (chercheurs).

Elle sera un cadre de légitimation et de sécurisation des résultats des évaluations. Elle doit également militer pour que les résultats d'évaluation ne soient pas oubliés ou soient valorisés.

Elle pourrait aussi recenser toutes les recherches, thèses et travaux de Master réalisés dans le domaine de l'évaluation ; autant de données riches d'informations qui méritent d'être diffusées afin de renforcer le débat entre experts de l'évaluation en République démocratique du Congo et servir à la fois de point de repère ou de stimulant. Car, l'essor de l'évaluation législative passe également et essentiellement par son introduction ou intensification dans les universités.

Ce qui permettra de renforcer aussi les échanges et l'esprit de corps entre évaluateurs. Cette question paraît d'autant plus importante en République démocratique du Congo que les évaluations menées au niveau national exigent la constitution d'équipes. Et celles-ci devraient suivre un cursus d'accréditation commun et continuer à se perfectionner ensemble de façon périodique de manière à améliorer leurs capacités de collaboration, par-là, la qualité de leurs interventions. Les expériences des pays sus-évoqués montrent que l'accréditation est garante de la qualité pour les mandants.

Cette structure aura un rôle central à jouer, tel que celui de sensibilisation, de renforcement des capacités, d'accompagnement et de promotion de la culture de l'évaluation.

Elle doit avoir aussi le mandat de démontrer l'utilité ou non de l'évaluation législative en République démocratique du Congo. Pour cela, elle doit recommander diverses études, y compris des évaluations ou des méta-évaluations qui s'interrogent sur l'utilité des évaluations réalisées.

En d'autres mots, la structure doit encourager l'échange d'informations et d'expériences sur l'évaluation entre la sphère politique, l'administration, les universités et les bureaux d'études et favoriser la qualité des évaluations et leur diffusion. Il s'agit donc d'un moyen d'institutionnaliser la pratique évaluative, de promouvoir la professionnalisation de l'évaluation et d'en étendre les compétences.

Et cette institutionnalisation devrait également comporter un volet d'adoption du standard d'évaluation et un dispositif pratique pour le renforcement des capacités afin d'améliorer la pratique évaluative. On ne devrait pas négliger l'importance d'identifier les actions et les stratégies en vue de promouvoir la demande pour l'évaluation. Elle passe aussi par une recommandation des institutions étatiques et autres acteurs de renforcer l'évaluation, la gestion axée sur les résultats et le système national de statistique.

Ce réseau doit pour cela exiger une politique cohérente en matière d'évaluation, qui sera un cadre fédérateur pour assurer l'harmonisation des initiatives prises et l'identification des lacunes à combler.

5.2.10 L'IMPÉRATIF D'ADHESION AUX ASSOCIATIONS PARLEMENTAIRES OU INTERNATIONALES

De manière particulière, pour pallier l'absence des parlementaires de la République démocratique du Congo au Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement (APNODE), il est impératif et urgent pour eux d'adhérer à cette association.

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

A savoir que l'adhésion au Réseau est ouverte aux parlementaires en fonction et anciens parlementaires d'Afrique et d'autres régions, aux organisations de la société civile, aux organisations du secteur privé, aux institutions de recherche, aux associations nationales et régionales d'évaluation, aux parlements nationaux d'Afrique, aux partenaires au développement et à tout individu et toute organisation manifestant un vif intérêt pour le réseau.

Cette adhésion leur permettra de créer la section nationale de l'APNODE, avec la possibilité de mieux canaliser ce qui a été plaidé et d'être surtout au centre de la culture de l'évaluation législative.

Il faut également retenir l'importance des partenariats avec d'autres réseaux nationaux et internationaux œuvrant en évaluation. Quelques stratégies pour le développement des capacités pourraient porter sur :

- ❖ l'accompagnement technique et matériel, la mise en synergie avec d'autres VOPE et partenaires au plan international ;
- ❖ le partenariat avec les VOPE et organisations sous-régionales africaines et internationales ;
- ❖ l'instauration d'une édition des Journées congolaises de l'Évaluation ; probablement sous forme des Journées de réflexion sur l'évaluation ;
- ❖ les ateliers de formation portant sur les méthodologies d'évaluation avec des experts internationaux et nationaux ;
- ❖ la collaboration avec les institutions de formation et de recherche en vue de renforcer la formation de base et les travaux de recherche en matière d'évaluation.

5.3 L'IMPERATIF POUR LE LEGISLATEUR CONGOLAIS DE CHANGER D'ATTITUDE

Le législateur congolais doit dépasser les niveaux d'appréciations politico-subjectives, sans méthodes, car celles-ci ne sont pas à la hauteur des défis qu'impose le pays. Il lui faut du courage, aller aux larges en optant pour l'évaluation législative méthodique *ex ante* et *ex post*.

Il est, en d'autres termes, plus que temps, pour le législateur de changer d'attitude. Le législateur doit faire en sorte que la pratique de l'évaluation législative, au lieu de demeurer une démarche inconsciente, spontanée et velléitaire, devienne une activité quasiment routinière, « *une habitude, un réflexe, une discipline constante et adéquate ... que ce soit en préalable au travail législatif (évaluation ex ante) ou pour en mesurer les effets lors de la mise en œuvre (évaluation ex post)* »¹⁶⁸.

Il doit également pousser le Gouvernement à mobiliser les ressources humaines, matérielles et budgétaires susceptibles de mettre en œuvre les lois adoptées.

5.3.1 NECESSITE D'ETRE UNE CLE POUR LA CULTURE D'EVALUATION LEGISLATIVE

À l'heure où les lois peinent à être appliquées ou à produire des effets escomptés, à l'heure où la responsabilité du législateur peut être engagée et ses textes invalidés par des juridictions nationales et supranationales, à l'heure où le pouvoir normatif se partage et se dilue, il doit se soumettre, comme n'importe quelle entreprise à l'évaluation de la mise en œuvre ou des effets des lois ou des Conventions internationales auxquelles la République adhère.

En outre, si le législateur congolais doit s'engager dans une vaste campagne de développement des capacités susceptible d'intensifier et de démocratiser la pratique de l'évaluation législative, il doit jouer un rôle

¹⁶⁸ DREIFUSS R., *op. cit.* note 155, p. 10.

clé en matière d'évaluation législative. Car « *les parlementaires sont une clé pour influencer l'Exécutif sur la politique nationale d'évaluation* »¹⁶⁹.

Il doit pour cela impulser et développer une culture sur le déroulement du processus législatif, selon laquelle la promulgation d'un texte, même si ce dernier est reconnu comme conforme à la Constitution, ne signifie pas l'achèvement du processus d'élaboration de la loi.

En d'autres mots, ce qui importe c'est que le législateur se laisse convaincre que l'évaluation devient une culture dans l'exercice des missions parlementaires au point de se poser constamment des questions telles que :

- ❖ *Pourquoi une politique ou législation spécifique a-t-elle été mise en place ?*
- ❖ *Quelles sont les preuves qui ont sous-tendu la politique ou la législation ?*
- ❖ *Qu'en est-il de l'efficacité, de l'effectivité et de l'efficience de cette politique ou de cette législation ?*

5.3.2 NECESSITE DE DEPASSER LA CONCEPTION DOGMATIQUE DE LA LEGISLATION

En réalité, le législateur congolais ne doit pas faire fi du legs classique, notamment de ses efforts de conformer les lois à la Constitution et aux Conventions. Il ne doit pas non plus se défaire de son souci d'améliorer la qualité de la loi tributaire des critères rédactionnels. Toutefois, comme les philosophes et sociologues du droit ainsi que les théoriciens de la législation reconnaissent que ces fondamentaux types de critères renferment de sérieuses limites dans nos sociétés modernes, ce législateur

¹⁶⁹ EVALPARTNERS'INTERNATIONAL FORUM, (EvalYear 2015), Katmandou, Népal, Novembre 2015.

doit désormais s'affranchir des attitudes essentiellement formalistes, dogmatiques ou des lois à fonction uniquement symbolique.

Il y a pour lui l'impérieuse nécessité de diversifier stratégiquement et légitimement la légitimation de l'action publique. Il doit, en effet, se mettre en tête que son texte doit reposer non seulement sur la légitimité basée sur la légalité mais aussi sur l'efficacité. Car, « *il ne suffit plus de contrôler la conformité à des normes, mais d'évaluer les résultats atteints dans leur mise en œuvre* »¹⁷⁰.

Dès lors, il ne serait pas du tout indiqué que le législateur puisse s'imaginer qu'il travaille bien pour la nation s'il produit plusieurs lois, s'il tient essentiellement à leur constitutionnalité ou à leur intelligibilité. Mais le mieux serait plutôt de se focaliser sur les éléments concourant à la qualité factuelle, notamment la clarté des objectifs, la légitimité démocratique, l'applicabilité de la loi, son effectivité et son efficience, sa nécessité, la sécurité juridique et la confiance légitime.

5.3.3 OBLIGATION DE DEMONSTRER LES EFFETS DE TOUT CONCEPT LEGISLATIF

Le législateur doit inlassablement déployer un effort pour pouvoir édicter des lois revêtues des concepts susceptibles de produire des effets positifs. Il doit en outre se soucier de l'application des lois et de leurs effets sur la réalité du pays. Il doit se soucier de savoir si les lois ont suscité le changement des comportements des Congolais.

Il ne serait pas non plus irrationnel pour le législateur de prendre du recul vis-à-vis de la loi en vue de se poser la question majeure de savoir si les législations produites ont atteint leurs objectifs généraux ou spécifiques ou produisent des effets escomptés.

¹⁷⁰ FLÜCKIGER A., *L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois*, *Revue européenne des sciences sociales [En ligne]*, XLV-138 | 2007, mis en ligne le 01 juillet 2010, (page consultée le 30 septembre 2016. URL : <http://ress.revues.org/195>; DOI : 10.4000/ress.195.

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

Il appartient dès lors au législateur d'apporter la preuve, au cas par cas, de la nécessité, de la pertinence et de la praticabilité des textes en projet. Il doit être capable de démontrer les effets de son concept législatif sur l'environnement social.

5.3.4 NECESSITE DE SE DETACHER DE LA THEATRISATION DES MISSIONS PARLEMENTAIRES

Certes, les projets ou les propositions de loi, pour être votées ou promulguées, doivent subir la loi des procédures législatives, du reste cérémoniales, solennelles consacrées par la Constitution et les règlements intérieurs des chambres délibérantes. Néanmoins, ces procédures se montrent parfois encombrantes, lourdes, exigeant trop d'énergie et de temps pour le Parlementaire.

En effet, le législateur, tout en faisant usage du rituel, des rhétoriques et des figures de style trop protocolaires, surtout non susceptibles d'apporter des solutions dans la vie des électeurs, en abuse aussi. Il se consacre à la théâtralisation des missions parlementaires plutôt qu'aux décisions optimales.

Pour peu qu'on puisse en juger, ces procédures sont nécessaires ! Mais hélas, elles ne sont pas suffisantes. Encore faut-il décidément qu'elles influent positivement non seulement sur la rationalité du processus d'élaboration des lois, mais surtout sur l'application et l'impact de la législation.

Il convient, dès lors, pour le législateur de faire maintenant attention en cessant de se préoccuper essentiellement de cet aspect théâtral de ses missions, celui-ci négligeant la réflexion préalable exigée par la méthode législative. Car, si le souci de la solennité prime sur celui de l'applicabilité ou de l'efficacité de la loi, toute la législation se prête à se désarticuler et à scléroser l'action publique. Une trop grande théâtralisation de ses missions conduit le législateur à se détacher de son rôle de transformateur de la société, ouvrant ainsi la porte à « *l'impressionnisme général* », au

tâtonnement et « à l'improvisation, au seul génie subjectif »¹⁷¹ comme le souligne bien FLÜCKIGER.

5.3.5 NECESSITE D'UNE REFLEXION EN AMONT ET D'ESQUISSE D'ACTE LEGISLATIF

Si la loi n'est pas davantage mûrie et réfléchie en amont de la délibération politique, en commission ou dans l'hémicycle, si l'on ne cherche pas à mesurer en aval les effets prévus ou pervers des lois votées au regard des objectifs poursuivis, ou encore les raisons de la concordance ou de la discordance entre les uns et les autres, le législateur continuerait, de manière désinvolte, à entretenir le fléau de « l'idéalisme normatif », de la non-application et du non-effet des lois. Il continuerait ainsi à alimenter le « désordre », la « crise », la « maladie » ou la « pathologie »¹⁷² du droit et de la loi.

Il doit donc dépasser cette évaluation spontanée, confuse des simples « jugements » ou appréciations pour s'appesantir sur une méthodologie rigoureuse susceptible d'améliorer la qualité de la loi et de rendre performantes les décisions publiques. C'est à ce titre que nous formulons les recommandations suivantes :

- ❖ faire précéder toute législation de la planification et de la réflexion mûries ;
- ❖ identifier au préalable les résultats recherchés et apprécier ensuite les effets, quitte à en tirer les conséquences qui s'imposent si ces effets ne correspondent pas aux objectifs poursuivis ;

¹⁷¹ FLÜCKIGER A., *L'acteur et le droit : du comédien au stratège*, *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XXXIX-121 | 2001, mis en ligne le 10 décembre 2009, p. 45. (page consultée le 25 février 2018).

¹⁷² Nous avons emprunté les expressions d'Alexandre FLÜCKIGER, notamment les expressions utilisées par A. VLÄNDER, Valérie LASSERE-KIESOW, Roland DRAGO et par Bertrand MARTHE etc., Alexandre FLÜCKIGER, « Qu'est-ce que mieux légiférer. Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », p. 12, in : *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer, le rôle des guides légistiques* (dir.), FLÜCKIGER Alexandre et GUY-ECABERT Christine, Schulthess, 2008.

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

- ❖ choisir la mesure optimale et la mettre en œuvre ;
- ❖ communiquer essentiellement sur les effets probables de l'acte,
- ❖ déterminer les effets concrets d'une réglementation après son entrée en vigueur.

Le législateur devrait avant toute rédaction réaliser un travail en amont qui consiste non seulement à mener une démarche méthodique visant à rationaliser le processus de conception et de mise en œuvre de la loi, mais aussi à élaborer une esquisse (servant de balance ou de frein de l'avant-projet) en vue de mieux cerner le problème pour en donner la définition exacte, les objectifs, les actions à mener et l'évaluation des effets. Car, un acte législatif ne peut être formulé que si la matière normative était connue et que la structure de l'acte est préalablement définie.

5.3.6 NECESSITE DE PRIVILEGIER LA LEGISPRUDENCE OU UNE METHODE LEGISLATIVE REFLECHIE

Le législateur doit constamment se mettre en tête qu'une technique législative réfléchie doit l'emporter sur les vagues suggestions de l'instinct et les directions indéterminées de la tradition : *« Il s'agit, avant tout, de savoir s'il est bien nécessaire, voire utile, que le législateur prenne conscience d'une méthode, dont il soit résolu à suivre fidèlement les directions, ou s'il ne serait pas mieux qu'il s'en remît tout simplement aux vagues suggestions de l'instinct ou aux directions indéterminées de la tradition, pour lui inspirer les procédés les plus adéquats à son but »*¹⁷³. Il devrait passer du régime de la fabrication artisanale ou hasardeuse à celui de la technique réfléchie et méthodique.

Il doit comprendre qu'au regard du contexte actuel de l'État, en définissant les finalités de la loi et les conditions de son élaboration, l'évaluation se situe au cœur de la légistique matérielle : un outil intégré totalement à la légistique. Il doit donc être éclairé davantage par la

¹⁷³ GÉNY François, *« La technique législative dans la codification civile moderne »*, Le Code civil 1804-1904, livre du centenaire, Paris 1904, p. 987 et ss (1019), ouvrage référencé par FLÜCKIGER A., op. cit. note 8, p. 3.

légisprudence ou la méthode législative qui dépasse les aspects essentiellement juridico-rédactionnels.

Le législateur doit se servir des méthodes d'élaboration de la loi s'enrichissant d'une meilleure connaissance du milieu social grâce à des techniques d'observation des phénomènes humains, sociaux, économiques et politiques et aux ressources de l'exploitation documentaire moderne et des procédés actuels de traitement de données multiples. La technique contemporaine lui permettra d'examiner les phénomènes sociaux avant de les traiter, puis de contrôler les effets des mesures prises afin d'en corriger les imperfections ou d'en neutraliser les effets pervers.

En somme, le législateur doit retenir qu'à toute phase, y compris la phase parlementaire, la légisprudence, qui est celle qui privilégie essentiellement les aspects factuels, est hautement indispensable.

5.3.7 OBLIGATION DE SURVEILLER ET DE CORRIGER LES LOIS

Il revient au législateur de surveiller ou de corriger les lois. Il a, en d'autres mots, l'obligation d'observer la veille législative. « *L'obligation de veille législative revient à observer la loi dans son exécution et à évaluer les effets* »¹⁷⁴. « *La tâche du Parlement en matière législative ne s'arrête dès lors plus une fois la loi adoptée et entrée en vigueur. Le législateur doit au contraire s'assurer tout au long de l'existence de la loi de réunir les informations de fait pertinentes lui permettant d'évaluer les effets du texte sur la réalité et de mettre en évidence les éventuelles différences avec les buts visés initialement* »¹⁷⁵.

En fait, le législateur doit s'imposer la vigilance à l'égard des projets des lois depuis leurs premiers pas et des lois après leur promulgation. Il doit

¹⁷⁴ FLÜCKIGER A., *L'obligation jurisprudentielle d'évaluation législative : une application du principe de précaution aux droits fondamentaux*, In : Andreas AUER, Alexandre FLÜCKIGER, Michel HOTTELIER - *Les droits de l'homme et la Constitution : Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio MALINVERNI*, 2007, Genève, p. 156.

¹⁷⁵ *Ibid.*

NÉCESSITÉ ET OPÉRATIONNALITÉ DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE POUR LE LÉGISLATEUR CONGOLAIS

avoir le courage de déterminer si tel ou tel instrument prévu vaut la peine d'être édicté. Il ne doit pas s'empêcher de s'indigner face aux lois non mises en œuvre ou produisant des effets pervers. Il doit être rassuré que les structures et pratiques engendrées par ces lois sont viables. Il doit mener des études pour savoir s'il faut maintenir telle ou telle loi : l'abroger, l'annuler ou la réviser, l'étendre ou la restreindre.

Il devient impératif pour lui de se passionner, mieux, de se mouvoir pour l'évaluation législative, d'y recourir autant de fois la nécessité l'exige. « *Voilà ainsi le législateur tenu à un devoir de savoir (anticiper les conséquences néfastes) et de revoir (corriger les effets malsains mis en lumière par l'évaluation)* »¹⁷⁶.

Il ne doit pas se refuser de corriger et d'amender ses textes si les prévisions sur lesquelles ces derniers sont fondés se révèlent inexactes après promulgation.

¹⁷⁶ CEREXHE B., *op. cit.* note 142, p. 13.

6 CONCLUSION

Sur fond de la démonstration que la démarche de l'évaluation législative constitue une nécessité pour résoudre non seulement la problématique de la mauvaise écriture des lois en République démocratique du Congo, mais surtout la sempiternelle, épineuse ou globale question de la rationalisation du processus de leur élaboration, de leur inexécution et de leur inefficacité, l'ouvrage est l'expression de la dénonciation d'un versant négatif de la vision dogmatique traditionnelle largement révolue ; à savoir « *l'idéalisme normatif* ». Il illustre à ce titre qu'il n'est plus justifié aujourd'hui que législateur congolais se cramponne à édicter des lois qui excellent uniquement du point de vue juridico-rédactionnel ou à légitimer les lois sur la seule base de la légalité : la conventionalité ou la constitutionnalité. Il rappelle aussi qu'il est plus que temps que le législateur ne dorme plus sur ses lauriers une fois la loi votée.

En effet « *il fut un temps où la rationalité du législateur (tout comme sa souveraineté du reste), allaient de soi. Objet d'un dogme ou d'un postulat, on ne songeait pas à la mettre en question, même si, d'aventure, on observait une incorrection de style ou une approximation juridique. Les temps ont changé et c'est plutôt la rationalisation du processus législatif dont il est aujourd'hui question* »¹⁷⁷.

Désormais, le législateur doit donner aux lois une nouvelle légitimité basée également sur l'efficacité ou « *sur les résultats de l'action publique* »¹⁷⁸. « *La loi n'est plus assurée d'une légitimité ab initio* »¹⁷⁹. « *Sa légitimité dépend désormais de son aptitude à assurer la réalisation de certains objectifs, de l'efficacité des résultats enregistrés. À une légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre, sur la conformité des conduites et des comportements, se substitue une*

¹⁷⁷ JADOT B. et OST F., *op. cit.* note 11, p. 7.

¹⁷⁸ DELLEY J.-D., *op. cit.* note 34, p. 17.

¹⁷⁹ CHEVALIER J., *op. cit.* note 16, p. 1093.

légitimité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, sur la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés »¹⁸⁰.

Dès lors, le législateur congolais est appelé à prendre conscience de l'importance de la jurisprudence et de la place prépondérante de l'évaluation législative pendant et après l'élaboration de la législation. Cette démarche devrait devenir une pratique systématique ou méthodique au sein des assemblées délibérantes, à travers notamment un dispositif institutionnel et juridique favorisant son intégration dans le processus d'élaboration des politiques publiques et des lois en ayant l'ambition de transformer la société. Car, aujourd'hui, l'évaluation législative s'impose avec force.

Loin de demeurer inhabituelle et confuse chez le législateur congolais, d'être une alternative, l'évaluation législative est nécessaire pour les institutions congolaises en général et le parlement en particulier. Elle constitue un « *tonifiant* » de la législation congolaise. Elle est une démarche importante, inévitable et capable de redynamiser ou de rendre plus vigoureuse la législation congolaise : « *Elle réveillera celle-ci de son profond et dogmatique sommeil* ».

C'est pourquoi désormais, il appartient au législateur de prendre conscience de ne plus laisser la loi évoluer à son propre sort après promulgation puisqu'il est obligé de s'en tenir à la veille et à la correction législatives. Comparativement à un agriculteur, le législateur doit œuvrer à maintenir les bonnes lois, des lois qui produisent des effets positifs capables d'en « *nourrir d'autres* », « *d'en faire vivre d'autres* », « *d'en faire grandir d'autres* », « *d'en engendrer d'autres* », « *de donner la vitalité à d'autres* ». Il doit se prévenir de quelques remèdes pour sa législation. Il a l'obligation morale « *d'enlever la mauvaise herbe ou les épines* », « *d'arroser la terre* », « *de retourner la terre* », « *de changer la terre* », « *d'utiliser de l'engrais* ». Car, « *un arbre* » qui « *ne produit pas de fruits* » doit être « *émondé ou coupé* » autant qu'une législation qui ne produit pas des effets escomptés doit être élaguée ou améliorée. « *Un*

¹⁸⁰ CHEVALIER J., *op. cit.* note 16, p. 1093.

arbre fruitier qui ne produit rien est une perte pour son propriétaire » : une loi qui n'atteint pas les objectifs lui assignés est une perte pour le législateur et pour le pays entier. Non seulement elle n'apporte rien de bon, mais elle nuit aussi à toute la nation. Elle gêne la « croissance » d'autres lois. MONTESQUIEU, Jean-Jacques ROUSSEAU et MONORY estiment avec justesse, chacun à son tour, que « *les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* »¹⁸¹, « *la multitude des lois annonce deux choses également dangereuses et qui marchent presque toujours ensemble : à savoir que les lois sont mauvaises et qu'elles sont sans vigueur* »¹⁸² ou « *trop de lois tue la loi* »¹⁸³. Le fait d'éliminer une disposition inutile n'a donc rien de surprenant, qu'éliminer un arbre stérile n'a rien d'étonnant. Tout agriculteur ou législateur aurait agi de la sorte.

Aussi, faisons-nous ici l'écho de Nicolas BOILEAU, ce législateur du Parnasse, en ces termes : « *Avant donc que d'écrire, apprenez à penser. Selon que notre idée est plus ou moins obscure, l'expression la suit, ou moins nette, ou plus pure. Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément* »¹⁸⁴.

C'est autrement là et nécessairement l'idée qui consiste à exiger du législateur la tâche de faire précéder toute action législative d'une réflexion ou d'une évaluation législative.

Ce défi de l'évaluation législative ne pourrait être relevé, certes, sans l'imitation servile, à condition pour le législateur d'accepter avec humilité d'apprendre ce qui est appliqué au niveau international ou ailleurs et qui arrive à optimiser les actions publiques ou de conjuguer ses efforts avec tous les Congolais et les partenaires de développement et financiers.

Insistons, par ailleurs, que le législateur évaluateur ne sera pas, dans la plupart des cas, un évaluateur des lois au vrai sens du mot. Il sera moins un expert que celui qui impulse, oriente et légitime les évaluations. Sa

¹⁸¹ MONTESQUIEU, *op. cit.* note 1.

¹⁸² ROUSSEAU J.-J., *Des lois, Fragments politiques*, env. 1762.

¹⁸³ MONORY cité par BERGEL J.L., *op. cit.* note 156, p. 1170.

¹⁸⁴ BOILEAU N., *L'art poétique, Chants 1 – 1674, Extrait, 1636-1711.*

mission consistera à aider l'instance d'évaluation à être implémentée et diffusée en vue de favoriser l'application des lois et la production des résultats attendus.

En termes de théories, de valeurs, de modèles et de leçons apprises, il n'a été nullement question de prétendre détenir des idées de génie à partager ni de donner des leçons de législation au législateur congolais : loin de nous ces tentations ! Il s'est agi plutôt de prodiguer simplement des conseils pratiques à ceux qui participent au pouvoir législatif et à ceux qui s'emploient à renforcer les capacités du Parlement pour en améliorer ses missions par la qualité des lois et offrir à ses décisions la chance d'être appliquées et d'être efficaces. Quoi de plus noble ! « *Les parlementaires devraient être bien informés par le biais de l'évaluation afin de bien remplir leur mission* »¹⁸⁵.

En somme, même si l'ouvrage donne l'impression, peut-être de manière thuriféraire ou passionnée, de faire l'apologie de l'évaluation législative, il n'a pas la tentation d'ériger cette démarche en gadget, en une panacée, en une recette magique ou en une clé passe partout et garantissant la réussite dans toutes les situations d'élaboration des législations. Encore faut-il, enfin, toujours être conscient de ses possibilités et aussi de ses limites pour y recourir de manière utile et judicieuse. Et de surcroît, le développement de l'évaluation législative est un travail de longue haleine, une ascèse qui exige de l'engagement, du courage et de la patience. Cette démarche ne doit pas non plus devenir une tâche de routine dont on s'acquitterait sans trop réfléchir et qui ne fait qu'engendrer des coûts sans apporter une plus-value réelle.

L'ouvrage a néanmoins la modeste ambition de susciter un débat national et public sur la question. Sa prolongation constituera sans doute une valeur ajoutée sur l'action publique et la législation du pays.

¹⁸⁵ EVALPARTNERS'INTERNATIONAL FORUM, (*EvalYear 2015*), Katmandou, Nepal, Novembre 2015.

D'ores et déjà, nous estimons que le législateur évaluateur, son successeur et ses compatriotes « sauront trouver des voies pragmatiques et adaptées à leur contexte, de manière à permettre le renforcement de l'utilisation de l'évaluation et, par là l'éclosion d'une véritable culture de l'évaluation »¹⁸⁶. Et enfin, « les Parlements et les Parlementaires sont essentiels pour créer un environnement favorable pour l'évaluation, favoriser l'élaboration des politiques, et veiller à ce que les résultats de l'évaluation soient utilisés pour le bien public »¹⁸⁷.

¹⁸⁶ HORBER K., *op. cit.* note 126, p. 327.

¹⁸⁷ RESEAU DES PARLEMENTAIRES AFRICAINS POUR L'EVALUATION DU DEVELOPPEMENT (APNODE), *Rapport annuel du Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement, siège de la BAD, Abidjan, Côte d'Ivoire 2015-2016, juin 2016.*

7 BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

FLÜCKIGER Alexandre et GUY-ECABERT Christine, *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer*, Schulthess Média juridique, S.A. Zurich/Bâle/ Genève, 2008, 209 pages.

FLÜCKIGER Alexandre, (Re)faire la loi - Traité de légistique à l'ère du droit souple, Stämpfli Editions, Berne, 2019, 761 pages.

HORBER-PAPAZIAN Katia, *Regards sur l'évaluation en Suisse*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2015, 333 pages.

JADOT Benoît et OST François, *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publications des facultés universitaires, Saint-Louis, Bruxelles, 1999, 253 pages.

KABEMBA Claude, *Renforcer la démocratie parlementaire dans les États de la SADC*, Rapport sur la RDC, Institut Sud-Africain des affaires internationales, 2005, 54 pages.

MADER Luzius, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot, 1985.

MBAV YAV Germain, TAWITE MUSAVULI, *Manuel pratique de légistique, Contributions à l'amélioration de la qualité des édits en République démocratique du Congo*, Kinshasa, mars 2016, 92 pages.

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois, livre XI, chapitre VI*, La Pléiade, volume II, Paris, 1951, 560 pages.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE (SUISSE), *Guide de législation, Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, 3^e édition, 2007, 435 pages (4^e édition à paraître en 2019).

OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, *Guide de législation, Module « Loi »*, 2008, 112 pages.

PROJET D'APPUI AU PARLEMENT/ UNION (PAP/UE), *Acquis et réalisations des projets d'appui aux parlements*, Kinshasa, 2014, 40 pages.

PERRET Benoit, *L'évaluation des politiques publiques, troisième édition, collection Repères*, La Découverte, Paris, 2016, 125 pages

STEVE Jacob, VARONE Frédéric, GENARD Jean-Louis (ed.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, P.I.E Peter Lang, Collection « Action Publique », n°1, Bruxelles, 2007, 210 Pages.

Articles

BERGEL Jean-Louis (1994), Appréciation méthodologique sur l'évaluation législative, in : *L'évaluation législative, Cahier de méthodologie juridique n°9, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994.

CHEVALIER Jacques, Rapport introductif, in : *L'évaluation législative, Cahier de méthodologie juridique no 9, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994.

DELLEY Jean-Daniel, *Quelles contributions le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative*, LeGes 1990/2.

DREIFUSS Ruth, L'arroseur arrosé à l'évaluateur évalué, in *L'évaluation et l'action législatives*, Actes du colloque en l'honneur du professeur Jean-Daniel DELLEY (dir.), Ursula CASSANI et Alexandre FLÜCKIGER, Université de Genève, Travaux de CETEL n°57, décembre 2009.

DUPRAT Jean-Pierre, Genèse et développement de la légistique, in : DRAGO, Roland (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005.

DUPRAT Jean-Pierre, Le parlement évaluateur, in : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 50 n°2, Avril-juin 1998. Étude de droit contemporain [Contributions françaises au 15^{ème} Congrès international de droit comparé (Bristol, 26 juillet-1er août 1988)].

FLÜCKIGER Alexandre, Les racines historiques de la légistique en Suisse, 2007, en ligne : http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/ch_fluckiger.pdf

FLÜCKIGER Alexandre, L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois, in : *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-138 | 2007, mis en ligne le 09 octobre 2009, consulté le 23 mars 2015. URL : <http://ress.revues.org/195> ; DOI : 10.4000/ress.195.

LASSERRE-KIESOW Valérie, La technique législative, in : *Confection de la Loi, Académie des sciences morales et politiques* (dir.), DRAGO Roland, *Rapport d'étape*, mars 2003.

MADER Luzius, *L'évaluation législative en Suisse* : la « longue marche » d'une idée à travers les institutions étatiques, in : *De l'évaluation à l'action législatives, acte du colloque en l'honneur du Professeur Jean Daniel DELLEY*, Travaux CETEL n°57, décembre 2009.

MADER Luzius, Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral, in : *Regards sur l'évaluation en Suisse*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2015.

MADER Luzius, *Législation et jurisprudence*, in : *Contributions à l'action publique*, publié sous la direction de Jean-Loup CHAPPELET, 2006.

MORAND C.-A., *La méthode législative ou la rationalisation de l'action finalisée de l'Etat*, in : *Leges 1990/1*, CETEL Genève 1990, p. 35-42.

MORAND C.-A., L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir, in : *L'évaluation législative, Cahier de méthodologie juridique n°9*, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994.

MORAND Charles-Albert, Formes et fonctions de l'évaluation législative, in : *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1999.

MORAND Charles-Albert, *Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation*, in : Droit et société n°10, 1988.

MORAND Charles-Albert, *Vers une méthodologie de la communication législative*, LeGes, 1994/2, Genève.

SANGRA Emmanuel, *Évaluation au service du parlement*, SEVAL bulletin n°5, octobre 1997.

SCHWAB Philippe, *L'évaluation au service du parlement*, LEGES 2005/1.

Rapports et autres documents

APNODE, Rapport de la première Assemblée générale annuelle du Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement, Siège de la BAD, Abidjan, Côte d'Ivoire, 23 et 24 juillet 2015.

APNODE, Rapport annuel de l'APNODE, Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement (APNODE), 2015-2016, juin 2016.

Notice n°44 de Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives CETEL, 2014-2017, Université de Genève, février 2018.

Webographie

Site web officiel du Bulletin de Société suisse d'Evaluation (la du SEVAL) : http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg._

Site web officiel du Réseau d'évaluation du Sénégal : <http://www.ird.ne/rense>

Site web officiel du Centre d'étude de technique et évaluation législatives : CETEL <https://www.unige.ch/droit/cetel/>

Site web officiel du Réseau Francophone de l'Evaluation (RFE) : <http://portail-rfe.org/apropos/rfe>

Site web officiel du Réseau-des-parlementaires-africains-pour-l'évaluation-du-développement de l'APNODE <http://idev.afdb.org/fr/page/apnode>

Site web officiel du Sénat de la République démocratique du Congo : <http://www.senat.cd>

Site web officiel du Sénat belge : [www: senat.be-dossiers](http://www.senat.be-dossiers)

Site web officiel du Réseau burkinabé du suivi et de l'évaluation <http://portail-rfe.org/ReBuSE>

Site web officiel du réseau ivoirien de suivi et évaluation : www.rise-ci.org/notre-reseau/

Site web officiel du Réseau marocain de l'évaluation : *portail-rfe.org/AME*.



Germain MBAV YAV est conseiller au Bureau d'études au Sénat de la République démocratique du Congo. Il est coauteur du « Manuel pratique de la légistique : Contributions à l'amélioration de la qualité des édits dans les Assemblées provinciales de la République démocratique du Congo ». C'est à l'issue d'une longue expérience au sein des Commissions parlementaires et fort de ses études, notamment au Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) de la Faculté de Droit de l'Université de Genève, ainsi qu'à l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) à l'Université de Lausanne, que l'auteur va cerner la nécessité de l'évaluation législative dans son pays et en Afrique, instance pour laquelle il fait le plaidoyer de son institutionnalisation dans les assemblées délibérantes.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N° Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date

292	LADNER Andreas Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 2016
293	MAZZA MUSCHIETTI Eva Lebensbewältigung nach Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, 2016
294	MATHYS Laetitia Les conventions-programmes. Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse, 2016
295	FÜGLISTALER Gabriel The Principle of Subsidiarity and the Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights' Post-2011 Jurisprudence, 2016
296	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2015 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2015 des finances cantonales et communales, 2016
297	DIEU Anne Apports et limites des ententes intercantionales. Le cas de l'enseignement des langues «étrangères» à l'école primaire, 2016
298	KNOEPFEL Peter Zur Gouvernanz des „Lokalen“ - On the Governance of the 'Local', 2016
299	LAPRAZ Elisabeth L'initiative populaire fédérale «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», 2017
300	WEIL Sonia 25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen, 2017
301	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2016 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2016 des finances cantonales et communales, 2017
302	HIERHOLZ Ladislav Internats de protection des mineurs, Incidences relatives à l'absence de méthode standardisée concernant la délégation de l'action socioéducative, 2018
303	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen – Methodik 2.0 Comparatif des finances cantonales et communales – Méthodologie 2.0, 2018
304	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2017 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2017 des finances cantonales et communales, 2018
305	LADNER Andreas Der Schweizer Föderalismus im Wandel, Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz, 2018
306	CUGNY Fany Analyse de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes adultes réfugiés en situation de vulnérabilité, à partir de la perception des acteurs, 2019

L’IDHEAP en un coup d’œil

Champ

L’IDHEAP est, en Suisse, le seul centre d’enseignement, de recherche et d’expertise intégralement dédié au secteur public. Différentes disciplines des sciences humaines et sociales -adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic- y sont représentées, garantissant ainsi une approche pluridisciplinaire. Mentionnons le droit, l’économie, le management et la science politique.

L’IDHEAP est un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu par les administrations, les responsables politiques et la Confédération. L’Institut est accrédité par la Confédération et au niveau international (*European Association for Public Administration Accreditation-EAPAA*). Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans la faculté de droit, de sciences criminelles et d’administration publique de l’Université de Lausanne.

Vision

À l’interface entre théorie et pratique de l’administration publique, l’IDHEAP est le pôle national d’excellence contribuant à l’analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l’Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Missions

- 1. Enseignement universitaire : former les élu·e·s et cadres actuels et futurs du secteur public**
 - Doctorat en administration publique
 - *Master of Advanced Studies in Public Administration* (MPA)
 - *Master of Arts in Public Management and Policy* (Master PMP)
 - *Diploma of Advanced Studies* (DAS) en administration publique
 - Certificat exécutif en management et action publique (CEMAP)
 - *Certificate of Advanced Studies* en administration publique (CAS) dans différents domaines
 - Séminaire pour spécialistes et cadres (SSC)

- 2. Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
 - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
 - Publications scientifiques
 - Direction de thèses de doctorat en administration publique
 - Conférences et colloques scientifiques

- 3. Expertise et conseil : apporter des solutions innovantes**
 - Mandats au profit du secteur public et parapublic
 - Mandats en Suisse et à l'étranger

- 4. Services à la cité : participer aux discussions sur les enjeux de société**
 - Interventions dans les médias
 - Articles et conférences de vulgarisation
 - Renseignements ponctuels offerts aux administrations publiques

Fondé essentiellement sur l'approche légisprudentielle, autrement dit la légistique, cet ouvrage postule que l'évaluation législative est hautement nécessaire et doit être intégrée, au travers notamment d'un dispositif institutionnel, dans la culture politico-administrative de la République démocratique du Congo. Il fustige la quasi-inexistence des clauses de l'évaluation législative, le caractère confus, spontané de la démarche dans les assemblées délibérantes, ainsi que la hantise d'une vision dogmatique de la législation largement révolue, «l'idéalisme normatif», vision dans laquelle le législateur pense qu'il suffit d'adopter des lois pour que la réalité soit conforme à ce qu'il veut. Il souligne, à cet effet, que ces éléments suscitent notamment l'épineuse et sempiternelle problématique de la non-application des lois et de leurs effets pervers sur la société. Il invite ainsi le législateur congolais à prendre conscience de la place prépondérante de la démarche évaluative pendant et après l'élaboration des lois et recommande que cette démarche devienne une pratique habituelle au sein des assemblées et prolonge les missions parlementaires en vue de résoudre la problématique posée.

Based mainly on the legistic, this book postulates that the legislative evaluation is highly necessary and must be integrated, in particular through an institutional mechanism, into the politico-administrative culture of the Democratic Republic of the Congo. It denounces the almost nonexistence of the clauses on the legislative evaluation, the confused and spontaneous character of the approach during the deliberative assemblies as well as the obsession with the dogmatic vision of the largely outdated legislation or «*the normative idealism*», vision in which the legislator thinks that it is enough to adopt laws so that the reality is in conformity with what he wants. It emphasizes to this effect that these elements raise especially the eternal or thorny problem of non-application of laws and their perverse effects on society. Finally, the author invites the Congolese legislator to become aware of the preponderance of the evaluative process during and after the drafting of laws and recommends that this practice becomes a customary practice within these assemblies and prolongs parliamentary missions with a view to resolving the problem.