

## **Quels avantages la République Démocratique du Congo tirerait-elle de l'évaluation législative ?**

Il n'est pas rare d'entendre des acteurs politiques congolais, à la fin de session parlementaire, de législature ou d'un mandat politique, des bilans de ce genre :

**« Nous pouvons nous féliciter d'avoir proposé ou voté autant de lois ou d'édits ».**

**« 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 autant de textes réglementaires.**

On dirait que ces politiques étaient soulés d'une abondante production législative, que toutes les lois paraissaient faites et bien faites, et que pour longtemps, il était possible de donner congé à la législation. Mais ce serait s'arrêter à la surface de l'événement, s'il faut s'exprimer à la manière de Jean Carbonnier.<sup>1</sup>

Ces politiques peuvent notamment et tout d'abord être influencés par le fait de vouloir justifier, aux yeux particulièrement des électeurs, qu'ils travaillent ou qu'ils font réellement ce pourquoi ils ont été mandatés ou élus.

Par ailleurs, c'est peut être cette culture contemporaine influencée par le management ou mieux cette obsession de la productivité qui les hantent.<sup>2</sup> Valérie LASSERRE-KIESOW dit à ce sujet que « *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*

---

<sup>1</sup> Pour reprendre les mots de CARBONNIER Jean, *Essais sur les lois*, Paris 1979, p. 219. Référéncé par Alexandre FLÜCKIGER, *Les racines historiques de la légistique en Suisse* ; Séminaire Commission européenne 19 octobre 2007 - Bruxelles, p 5

<sup>2</sup> LASSERRE-KIESOW Valérie, La technique législative, in *Confection de la Loi*, Académie des sciences morales et politiques ( dir) Roland Drago; Rapport d'étape Mars 2003 p 86

*textes du Journal Officiel... Là, comme dans tout secteur industriel : productivité fait loi.»<sup>3</sup>*

Certes, il est spectaculaire de présenter un bilan dressant une grande productivité normative au cours d'une session parlementaire, législature ou d'un mandat politique. Faudrait-il dès lors sourire d'un air condescendant lorsque ces politiques tentent de se donner bonne conscience ? Cela pourrait même faire penser à ces personnes portant des « lunettes » agrandissant la réalité dans laquelle elles se leurreraient.

Du point de vue classique, la qualité de la loi fut tributaire des deux types de critères, à savoir des critères rédactionnels et surtout juridiques.

Concernant le type de critères rédactionnels, il est évident que des gouvernements et plus particulièrement des parlements ont toujours été 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 a été plus mis sur le contrôle de constitutionnalité et de conventionalité : seul « *le droit demeure la base et la limite de l'État... L'activité de l'État est comparée à ce que la loi prescrit. En cas de congruence, l'activité est légale, et, partant, considérée comme légitime. En cas de divergence, elle ne l'est plus ; et un État qui persisterait à agir hors la loi ne peut plus être compris comme un État de droit.* »<sup>4</sup>

Toutefois, si ces deux types de critères demeurent fondamentaux dans le registre de la qualité de la loi, ils présentent de sérieuses limites dans nos sociétés modernes. En effet, désormais, ce n'est plus la comparaison avec termes de la loi qui légitime l'action de l'État, mais c'est le différentiel mesuré entre le but visé par une politique publique (dont la loi n'est qu'une composante de mise en œuvre) et

---

<sup>3</sup> LASSERRE KIESOW Valérie, La technique législative, in *Confection de la Loi*, Académie des sciences morales et politiques ( dir) Roland Drago; Rapport d'étape Mars 2003 p 86

<sup>4</sup> Alexandre Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], 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. p195

les effets observés dans la réalité du terrain. Il ne suffit plus de contrôler la conformité à des normes, mais d'évaluer les résultats atteints dans leur mise en œuvre<sup>5</sup>.

« Sans doute le souci de la qualité de la législation n'est-il pas tout à fait neuf : depuis quelques décennies déjà, on se préoccupait de la légistique et on veillait à assurer la qualité formelle des textes : la correction de leur style, la rigueur de la terminologie et leur insertion harmonieuse dans le système juridique »<sup>6</sup>. « Aujourd'hui, cependant, on assiste à un contrôle de second degré ou de seconde génération : c'est le contenu de la loi qui, cette fois, est mis à l'examen ».<sup>7</sup>

« Alors que la loi pouvait auparavant exciper d'une rationalité intrinsèque attribuable au respect de la procédure normative, elle connaît aujourd'hui, avec l'affaiblissement du principe de légalité (multiplication des règles infra-légales, intensification du recours aux experts etc.), un certain déficit de légitimité. Pour rempailler celle-ci le principe d'efficacité.»<sup>8</sup>

« Le droit n'est plus assuré d'une légitimité ab initio, liée à ses attributs intrinsèques...sa légitimité dépend de son aptitude à produire certains effets économiques et sociaux. A une légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre se substitue une légitimité fondée sur l'efficacité des actions entreprises »<sup>9</sup>, observe Jacques Chevalier.

Albert Charles Morand renchérit : « coupées au moins en partie de leurs fondements traditionnels, les lois modernes trouvent leur justifi-

---

<sup>5</sup> Alexandre Flückiger, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], 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, pg 3

<sup>6</sup> DELNOY, *Pour une nouvelle génération des légistes*, J.T. , 1979, p. 653 s /référéncée par François OST, la régulation des horloges et des nuages , in *Élaborer la loi, aujourd'hui , mission impossible*, pg 13

<sup>7</sup> DEBAENE R, R, VAN KUYCK, B, VAN BUGGENHOUT, Normen voor goed kwaliteit van wetgeving , Référéncée par François OST la régulation, des horloges et des nuages , in *Élaborer la loi, aujourd'hui , mission impossible*, p 14

<sup>8</sup> CEREXHE Benoit, Préface, *L'évaluation des politiques publiques au niveau régional*, PIE Peter Lang p 13

<sup>9</sup> CHEVALIER, J., « Vers un droit post moderne » ?, dans J, Clam et G. Martin (dir) ; *Les transformations de la régularité juridique*, Paris, LDJD, 1998, p38

*cation ultime dans l'aptitude à guérir les maux de la société, dans leur capacités à tenir leurs promesses ».*<sup>10</sup>

Pour Jean-François Aubert : « *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 »*<sup>11</sup>.

En effet vers les années 70 du siècle dernier, apparut dans certains pays du nord<sup>12</sup>, « *une manière de dépasser 'l'idéalisme normatif', pour reprendre un terme utilisé par Peter Noll, un pénaliste suisse et un des précurseurs de la légistique ou la légisprudence »*<sup>13</sup>, visant particulièrement l'amélioration de la capacité de la loi à agir sur la réalité sociale.<sup>14</sup> En outre, « *avec l'essor des politiques publiques au XX<sup>e</sup> siècle, 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. Cette conception instrumentale a conféré une importance grandissante à la légistique matérielle, dont la méthodologie a été popularisée dès 1973 par ce pénaliste suisse, et qui trouve aujourd'hui écho dans l'essor de l'évaluation législative notamment*<sup>15</sup>.

En bref, il n'est pas mal de penser qu'on a bien travaillé pour la nation si on a produit assez de lois et règlements, en tenant bien sûr

---

<sup>10</sup> Morand, C.-A ; « L'obligation d'évaluer les effets des lois », dans C A Morand (dir), *Évaluation législatives et lois expérimentales*, Aix-en- Province, Presse universitaire d'Aix- Marseille, 1993, p111

<sup>11</sup> AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MAHON PASCAL, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, Bâle, Genève, 2003, p 1291.

<sup>12</sup> Suisse, Angleterre, États unis d'Amérique, Italie, France, pays scandinaves, Allemagne fédérale etc.

<sup>13</sup> MADER Luzius, Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (Lausanne) ; Vice-directeur de l'Office fédéral de la justice L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE EN SUISSE : LA « LONGUE MARCHÉ » D'UNE IDÉE À TRAVERS LES INSTITUTIONS ÉTATIQUES in DE L'ÉVALUATION A L' ACTION LÉGISLATIVE, Actes du colloque en l'honneur du Professeur Jean-Daniel DELLEY, dans, p 18

<sup>14</sup> FLUKIGER Alexandre, « Qu'est ce que mieux légiférer Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », , in *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer, le rôles des guides légistiques* ( dir), FLÜCKIGER Alexandre et Christine-Guy EUCA-BERT, Schultess 2008 p 18

<sup>15</sup> FLUKIGER Alexandre, *Les racines historiques de la légistique en Suisse* ; Séminaire Commission européenne 19 octobre 2007 – Bruxelles, p18

compte de leurs qualités rédactionnelle et juridique. Mais le mieux serait de se focaliser sur la qualité factuelle, à savoir : la clarté des objectifs, l'applicabilité de la loi, son effectivité et son efficacité ; sa nécessité, la sécurité juridique et la confiance légitime, etc.

Vu ce qui précède, ne serait-il pas rationnel pour ces acteurs politiques de prendre du recul en vue de se poser les questions de savoir si les normes produites ont atteint leurs objectifs généraux ou spécifiques ou produisent-elles des effets escomptés ?

***Peuvent-ils se demander : qu'en est-il de l'applicabilité ou de l'application des normes produites ?***

***S'interrogent-ils sur leurs résultats, leurs effets induits, leur efficacité, effectivité ou efficacité ou leur impact sur l'environnement, le social ou l'économie ?***

***Sont-elles intelligibles, comprises ou intériorisées par les acteurs, les bénéficiaires ?***

***Ont-elles changé les comportements de ceux-ci ?***

***En d'autres termes, telles ou telles normes valaient-elles la peine d'être édictées ?***

***Les mesures ou procédures prévues sont-elles adaptées aux objectifs poursuivis ?***

***Les résultats attendus ont-ils été atteints ?***

***Dans quelle mesure des effets non escomptés ont-ils été produits ?***

***Quels effets à moyen ou long terme, dans tel domaine ou dans un autre, faut-il attendre de ces normes ?***

***Les résultats sont-ils à la mesure des sommes dépensées ou ressources mobilisées ?***

***Les structures ou les pratiques engendrées par ces normes sont-elles viables ?***

***Faut-il poursuivre avec telle ou telle norme ? L'abroger ? L'annuler ou la réviser ? L'étendre ou la restreindre ?***

Ces questions tant importantes ne sont-elles pas créditées par l' « *idée simple : représentants du peuple, les élus doivent s'assurer que les mesures qu'ils prennent déploient les effets escomptés ?* »<sup>16</sup> Autrement dit, elles imposent le respect d'une série de préceptes de méthodes législatives consistant à ce que le législateur démontre les effets de son concept législatif sur la réalité sociale. « *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)* »<sup>17</sup>. « *Aujourd'hui, disait un ancien président de l'Assemblée nationale française, « 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* »<sup>18</sup>.

Il appartient maintenant au législateur d'apporter la preuve au cas par cas, de la nécessité, de la pertinence et de la praticabilité des textes en projet. À l'heure où sa responsabilité 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 ou organisme, à un audit spécifique, un contrôle de qualité. On élabore des normes en vue d'assurer la « bonne qualité » de la législation une législation tenue à rendre des comptes comme n'importe quel produit de consommation. ... Si hier encore, on ne se préoccupait guère que de contentieux et de la jurisprudence (seule l'application du droit faisait problème du point de vue juridique, son édicition venait d'en haut et d'ailleurs du politique et du transcendant), aujourd'hui, l'émergence du concept de légisprudence laisse entendre que la production de la loi est devenue un enjeu juridique et social.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> DELLEY Jean Daniel, *Quelles contributions le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative*, Leges 1990 cahier 2, consulté sur le 29 avril 2015 sur le site p16 <http://www.bk.admin.ch/>

<sup>17</sup> CEREXHE Benoit, Préface, *L'évaluation des politiques publiques au niveau régional*, PIE Peter Lang, p 13

<sup>18</sup> Laurent Fabius, discours de clôture prononcé lors du IV<sup>ème</sup> 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.

<sup>19</sup> OST François, in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible*, Publications des facultés universitaires saint louis Bruxelles 1999, p 13

Par ailleurs, « *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 ... Aussi bien avec la prise de conscience de la politologie législative, s'est imposé le thème de l'évaluation des lois, qui s'en présente comme les remèdes.* »

20

En bref, c'est en remplissant effectivement ses objectifs et en ayant un impact sur le comportement de ses bénéficiaires ainsi que sur le social qu'une législation accède désormais à la crédibilité, ce à quoi précisément l'évaluation législative est réputée contribuer.

Cela implique que la recherche de la qualité de la loi invite aussi et essentiellement à **l'évaluation législative**. Celle-ci procède tout d'abord de l'évaluation des politiques publiques, car « *le contenu d'une politique publique est autant conditionné par son contenu que par son exécution.*»<sup>21</sup>. Elle l'est aussi de la légistique en tant que « *science (science appliquée) de la législation, qui cherche les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes* »<sup>22</sup> : son approche matérielle est particulièrement l'amélioration de la capacité de la loi à agir sur la réalité sociale.

Certes ! En République Démocratique du Congo, les démarches visant à améliorer la qualité matérielle des normes publiques ne sont pas aussi négligées dans les phases de conception et de rédaction de ces dernières. Il est des chances que ces démarches aboutissent. Hélas, elles sont menées sans se conformer aux étapes et modalités prônées par la légistique « *proposant notamment quelques outils d'analyse dont **l'étude du problème, la définition des objectifs, le***

---

<sup>20</sup> JADOT Benoit et OST François, *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publications des facultés universitaires saint louis Bruxelles 1999, p 7

<sup>21</sup> SCHWAB Philippe, *Le rôle du parlement suisse dans le contrôle d'efficacité des politiques publiques*, Association des Secrétaires Généraux des Parlements, session de Québec Octobre 2012

<sup>22</sup> CHEVALIER, 1991, 5 cité par JOCHUM/LEDERMANN : *Démarche légistique entre théorie et pratique*, LEGES 2009 / 1 p g 89

**choix et l'évaluation des instruments** »<sup>23</sup>, évaluation législative devant s'exécuter à priori et à posteriori.

Dans ce grand pays francophone, le législateur ne se soustrait pas de mieux soigner la forme de ses normes publiques, lesquelles paraissent, du point de vue syntaxique, tatillonnes. On y constate par ailleurs au travers de ses institutions des efforts permanents de conformer les normes publiques - les lois et les réglementations - à la Constitution et aux Conventions internationales.

La cour constitutionnelle, ayant il y a quelque peu remplacé la cour suprême, juge de la qualité des lois ; mieux, se prononce sur la légalité des normes : les juges sont « la bouche de la loi » et produisent la jurisprudence. Ainsi, la légitimité est fondée sur le seul principe de légalité.

Or les techniques relatives à l'application des principes constitutionnels à la loi elle-même, au développement du contrôle de constitutionnalité des lois, aux techniques d'insertion et au contrôle du respect du droit international sont traditionnellement celles que maîtrisent et dominent les juristes<sup>24</sup>. Et la légitimité basée sur le principe d'efficacité confère l'interdisciplinarité. Le schéma de la légalité fonctionne sous l'emprise du modèle d'État libéral où maintes lois seraient conçues de manière hiérarchique, autoritaire et unitaire et dont leur caractère pyramidal, symbolique, obligatoire, général et abstrait s'accorderait difficilement avec ce nouvel ordre plus réticulaire.

Il est indubitable qu'en République Démocratique du Congo, la démarche d'évaluation législative est exécutée, peut-être de manière innocente ou spontanée, sous diverses formes, en l'occurrence le rapport, l'enquête, le contrôle, les statistiques, l'audit, les états généraux, les ateliers, les colloques, les statistiques, les mémoires, etc.

---

<sup>23</sup> FLÜCKIGER Alexandre, *Guider les gouvernements et les parlements à mieux légiférer, le rôle des guides légistiques* (dir) Alexandre FLÜCKIGER et Christine-Guy EUCABERT, Schultess 2008p 18

<sup>24</sup> FLÜCKIGER Alexandre, *Guider les gouvernements et les parlements à mieux légiférer, le rôle des guides légistiques* (dir) Alexandre FLÜCKIGER et Christine-Guy EUCABERT, Schultess 2008 p 17

Sans doute cette démarche est-elle tangible dans les comportements des acteurs politico-administratifs de la République Démocratique du Congo ou de leurs auxiliaires et partenaires de développement.

On peut aussi signaler ici et là des signes des balbutiements d'évaluation des politiques publiques énoncées dans quelques normes<sup>25</sup> et surtout impulsés par les partenaires extérieurs comme la Banque mondiale, le PNUD , l'Union européenne. Curieusement, ces signes ne sont ni rationalisés ni capitalisés de manière à impacter positivement sur le tissu socio-économique du pays.

Il en ressort incontestablement qu'en République Démocratique du Congo, on fait déjà de l'évaluation législative comme monsieur Jourdain faisait de la prose. « *Mais 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. Morand le montre bien à partir de l'expérience acquise par le législateur suisse. Celui-ci a mis en place une évaluation institutionnalisée et portant sur l'ensemble des effets de la loi, une évaluation dotée de moyens suffisants et opérant tant à priori, avant le vote du texte qu'à posteriori, une fois que sa mise en œuvre aura fait déployer ses effets intentionnels et non intentionnels* »<sup>26</sup>.

L'évaluation législative constitue-t-elle une nécessité pour la République Démocratique du Congo ?

On peut être tenté de répondre par la négative, surtout qu'il est susmentionné quelques balbutiements de la démarche au pays et que cette démarche, telle qu'elle se doit, demeure inhabituelle ou exotique<sup>27</sup> pour un bon nombre des Congolais.

---

<sup>25</sup> A titre illustratif, les articles 19,20 et 23 de la loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement ainsi que l'article 68 de la loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture de la République démocratique du Congo.

<sup>26</sup> JADOT Benoit et OST François, *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Publications des facultés universitaires saint louis Bruxelles 1999, p 9

<sup>27</sup> Expression utilisée par MADER Luzius, L'évaluation législative en Suisse : « La longue marche » d'une idée à travers les institutions étatiques, in *L'évaluation et l'action législatives*,

Mais on se rend vite compte que cette démarche est nécessaire au pays quand on invoque certains faits.

Le fait d'abord que le Président du Sénat de la République Démocratique du Congo invite les parlementaires à l'évaluation législative.

Dressant en effet le bilan des lois votées lors de la session ordinaire de mars 2014, il déclare notamment : « *ces différentes lois sont venues s'ajouter à une production législative déjà très abondante, depuis l'installation du Parlement de la III<sup>ème</sup> République.*

*Puis-je vous inviter à vous intéresser maintenant au travail d'évaluation de l'application des dites lois.*

*Une chose est d'adopter les lois, et autre chose est de les appliquer ! »<sup>28</sup>*

Cette idée, bien que restreignant le champ de l'évaluation législative à la seule vérification de l'application des lois rejoint, bien la maxime du célèbre Montesquieu : « *« Le corps représentant ne doit pas être choisi (...) pour prendre quelque résolution active (...) 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 »<sup>29</sup>* .

Ensuite, à cette abondante production de lois d'une seule législature et à cette question d'inapplication des lois, susmentionnée par Léon KENGO, nous pouvons ajouter le fait de l'inflation législative des précédentes législatures avec son cortège de malheur.

En effet, la République Démocratique du Congo est une avalanche de normes éparses trop bureaucratiques (sans légitimité démocratique ni consultation). Ces normes partent de la période coloniale à aujourd'hui, dont certaines incontrôlables et inaccessibles, d'autres non répertoriées au Journal officiel. Il y existe aussi des normes obsolètes (ne tenant pas compte de l'évolution et du complexe du monde moderne). Vu cette évolution, il est des lois objets d'une den-

---

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 p16.

<sup>28</sup> KENGO WA DONDO, Discours de clôture de la session ordinaire de mars 2014, le 15 juin 2014

<sup>29</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitre VI, La Pléiade, volume II, Paris, 1951, p. 400.

sité normative inadéquate, la densité normative servant à qualifier le degré de détail et de spécialisation d'une réglementation dans un domaine déterminé.

La République étant par ailleurs objet de multiples changements d'ordre institutionnel, comme c'est le cas aujourd'hui avec le régionalisme constitutionnel et la décentralisation, il existe encore des normes conformes aux anciens systèmes politiques en l'occurrence la colonisation et l'unitarisme ainsi que celles gardant les anciennes terminologies (survivance d'appellations devenues anachroniques). Il existe aussi des normes qui ne manquent pas à être l'objet d'incohérences tant internes qu'externes [entre divers textes selon leur hiérarchie (Convention, Constitution, lois, règlements)].

Nombreuses normes – lois et réglementations – présentent des erreurs légistiques qui compliquent ainsi la lecture, leur interprétation. Elles causent souvent de l'irritation et du désagrément. On constate parfois que des mots manquent, que le renvoi n'est pas exact ou bien que les dispositions internationales, souvent en anglais, sont mal rendues en français.

En somme, la République Démocratique du Congo, à l'instar de plusieurs pays du monde, est l'objet d'une « *législation en crise* », « *malade* », « *en désordre* », relevant de la « *pathologie* », nécessitant une « *radioscopie* », elle serait devenue « *inintelligible, et complexe au point de devenir une menace pour l'État de droit* »<sup>30</sup>. Autrement dit cette législation, dans la plupart des cas, demeure « *cosmétique* » et une œuvre de « *vernissage* ». Inspiré ou mieux influencée de temps en temps par la législation comparée, elle tombe souvent dans un simulacre de « *copier-coller* » ou de formalisme<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Nous avons emprunté les expressions de Alexandre FLÜCKIGER, notamment les expressions utilisées par de A. VIANDER, Valérie LASSERE-KIESOW, Roland DRAGO et par Bertrand MARTHIE 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) Alexandre Flückiger et Christine-Guy EUCABERT, Schultess 2008

<sup>31</sup> A ce sujet, on ne me démentira pas en lisant certaines dispositions de nos lois qui sont copiées illégalement ou textuellement des législations étrangères, sans conséquemment évaluer leurs effets sur la réalité sociale. Dans ce sens, il y a lieu de se demander si nos gouvernements et parlements sont véritablement conscients ou sensibilisés de la problématique de la qualité des lois.

Cette description pourrait sembler dure. Mais hélas, elle existe et persiste.

À part notamment quelques timides actions de codification et une vague des réformes constatée dans quelques secteurs de l'État, on ne remarque pas des efforts systématiques et une volonté commune de « *donner un coup de balai dans les lois pour que celles-ci deviennent de nouvelles écuries d'Augias* »<sup>32</sup>. En d'autres mots, face à ce désordre dans l'arsenal juridique, il y a absence de la mise à jour systématique des textes légaux. Conséquemment, « *les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* », comme l'avait fustigé Montesquieu dans le Livre 8 de l'Esprit des Lois.

À ces deux faits, adjoignons les propos de certains auteurs et personnages ayant plaidé pour l'évaluation législative.

Certes ! Plusieurs lois peinent à être appliquées. Qu'on songe à toutes ces multitudes des lois vouées à rester inappliquées. Certaines normes, quand elles sont effectivement mises en œuvre, produisent souvent de regrettables effets pervers<sup>33</sup>. De nombreux travaux scientifiques du CPA<sup>34</sup> ont démontré en effet que 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.<sup>35</sup> Le législateur peine parfois à décoder certaines demandes sociales, et en assure

---

<sup>32</sup> Flückiger Alexandre, « Qu'est ce que mieux légiférer Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », in *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer, le rôles des guides légistiques* (dir), Flückiger Alexandre et Christine-Guy EUCABERT, Schulthess 2008 p 12

Les écuries d'Augias sont les écuries légendaires du roi Augias, tellement sales et mal entretenues qu'Hercule dut détourner un fleuve pour son nettoyage.

<sup>33</sup> NICOLAS Bernard, 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/> consulté le 22 janvier 2015 p 1

<sup>34</sup> Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) suisse est le centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation. Il contribue à la haute surveillance parlementaire au moyen d'expertises scientifiques et mène des évaluations portant sur la conception, la mise en œuvre et les effets des mesures prises par la Confédération.

<sup>35</sup> SCHWAB Philip, L'évaluation au service du Parlement ? Consulté le 22 février 2015 sur le site [http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg\\_20051\\_Schwab.pdf](http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_Schwab.pdf) p 40

dès lors une transposition normative inappropriée.<sup>36</sup> Certaines dispositions qui semblent adéquates dans un premier temps, finissent par être dénaturées ou rattrapées par le caractère dynamique de la société. Nicolas Molfesis dira : « *produits des dérèglements de notre système juridique, ces dispositions voulues vertueuses risquent dès lors d'être infectées par les maux mêmes qu'elles visent à combattre* »<sup>37</sup>. Ainsi pour Benoit Jadot et François Ost, « *si le thème de l'évaluation fait florès, c'est que l'écriture de la loi est devenue problématique* »<sup>38</sup>.

Pour Benoit Cerexhe : « *en vogue depuis longtemps, (mais encore embryonnaire dans sa concrétisation politique), le concept évaluation est posé comme une véritable nécessité sans qu'il soit nécessaire de le démontrer.* »<sup>39</sup>

Quant à Madame Ruth Dreifuss, première dame à être présidente de la Confédération Suisse, comme pour encenser l'évaluation législative, souligne que l'évaluation a 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.<sup>40</sup>

Pour Bernard Nicolas 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. Si ces obstacles sont apparus avec les premières législations finalisées produites par l'État providence, la crise ac-

---

<sup>36</sup> NICOLAS Bernard, 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/> consulté le 22 janvier 2015 p 1

<sup>37</sup> Cité par FLÜCKIGER Alexandre, *Guider les gouvernements et les parlements à mieux légiférer, le rôle des guides légistiques* (dir) Alexandre FLÜCKIGER et Christine-Guy EUCABERT, Schulthess 2008p 23

<sup>38</sup> JADOT B. et OST F., Introduction générale, in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible*, Publications des facultés universitaires saint louis Bruxelles 1999, p 7

<sup>39</sup> CEREXHE Benoit, Préface, *L'évaluation des politiques publiques au niveau régional*, PIE Peter Lang, p 13

<sup>40</sup> DREIFUSS, *L'indispensable connaissance des effets de l'action publique*, consulté le 22 février 2015 [http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg\\_20051\\_Dreifuss.pdf](http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_Dreifuss.pdf) , p 26

tuelle de celui-ci ne semble pas devoir affaiblir la nécessité de l'évaluation.<sup>41</sup>

Florissant, le thème de l'évaluation législative connaît un succès grandissant<sup>42</sup> débouchant parfois même sur de stimulantes réalisations politiques<sup>43</sup>, du moins dans les pays qui la pratiquent.

Quant à Jean DELLEY Daniel, il fait savoir qu'il est une grande tentation pour les instances dirigeantes de ne pas trouver la nécessité de l'évaluation législative tant qu'elles s'adonnent déjà aux contrôles (politiques, administratifs, financiers, juridictionnels) de l'action du gouvernement<sup>44</sup> conformément à la Constitution.

Pourtant, cela doit être le cas, car pour lui, l'évaluation se distingue nettement des contrôles classiques. Elle offre une analyse plus complète, plus précise, moins sélective que les contrôles politiques. Parce qu'elle prend en considération les effets de la législation pour en déterminer l'adéquation aux buts visés, elle est mieux à même de fournir une appréciation fondée sur les actions finalisées de l'État, alors que les contrôles administratifs et financiers portent pour l'essentiel sur la régularité des procédures suivies. C'est donc la nature nouvelle des interventions de l'État, centrées sur de objectifs et pas prioritairement sur le respect des règles, qui confère toute son importance à l'approche évaluative.<sup>45</sup>

Il souligne par ailleurs que « *si l'évaluation législative est reconnue – ou en passe de l'être – dans l'ensemble de pays développés à caractère démocratique, c'est qu'elle répond à des problèmes communs à ces pays, même si l'importance qui lui est accordée et les modalités*

---

<sup>41</sup> DREIFUS, *L'indispensable connaissance des effets de l'action publique*, consulté le 22 février 2015 [http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg\\_20051\\_](http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_) , pg 2

<sup>42</sup> Les développements de la doctrine en la matière (Mader 1985, Monnier 1992, Morand (dir.) 1993, Ost et Jadot (dir.) 1999 et Morand (dir.) 1999)

<sup>43</sup> Bernard NICOLAS, 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/> consulté le 22 janvier 2015 p 1

<sup>44</sup> DELLEY Jean Daniel, *Quelles contributions le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative*, Leges 1990 cahier 2, consulté sur le 29 avril 2015 sur le site p16 <http://www.bk.admin.ch/>

<sup>45</sup> DELLEY Jean Daniel, *Quelles contributions le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative*, Leges 1990 cahier 2, consulté sur le 29 avril 2015 sur le site p 16 -17 <http://www.bk.admin.ch/>

*de son institutionnalisation variaient en fonction des caractéristiques des différents régimes. Parmi ces problèmes, on peut mentionner :*

- *la crise de l'État-providence, qui s'exprime notamment par une efficacité insuffisante ;*
- *la mise en place des politiques publiques finalisées ;*
- *la multiplication des demandes adressées à l'État dans un contexte de difficultés budgétaires ;*
- *la complexité et la multiplicité des actions de l'État qui impliquent une exigence de cohérence ;*
- *la transformation des légitimités étatiques, fondée sur les résultats de l'action publique ».*<sup>46</sup>

Conséquemment, les deux faits susmentionnés pour la République démocratique du Congo, avec son cortège de malheurs, ainsi que les propos des ces auteurs et personnages, ne justifieraient-ils pas la nécessité de l'évaluation législative en République Démocratique du Congo ?

En quête de son émergence et en plein processus de démocratisation, ce pays est non seulement tributaire des réalités susmentionnées par ces auteurs et personnages, mais surtout des défis relevés. En effet, hormis la pauvreté de ses citoyens et les guerres interminables, elle est le théâtre autant de changements que des problèmes notamment :

- les mutations et reformes au sein de ses institutions ;
- l'engagement d'harmoniser le climat des affaires ;
- la volonté, dans les chefs des acteurs politico-administratifs, de définir des politiques publiques finalisées et relationnelles ainsi que d'en vérifier objectivement les résultats ;
- la volonté d'administrer sur la base des principes de la transparence<sup>47</sup>, performance, bonne gouvernance et la gestion axée sur les résultats ;

---

<sup>46</sup> DELLEY Jean Daniel, *Quelles contributions le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative*, Leges 1990 cahier 2, consulté sur le 29 avril 2015 sur le site p.16 <http://www.bk.admin.ch/>

<sup>47</sup> Qu'on songe à l'adhésion de la RD Congo à L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) laquelle est une coalition globale d'entreprises, de gouvernements et

- les diverses sollicitations de l'intervention de l'État en dépit de son budget symbolique ;
- la volonté de réviser le cadre normatif, même si cela ne semble pas rationnel, systématique et déterminant.

En bref, on remarque là la volonté pour la République Démocratique du Congo de sortir de son borbier en vue de disposer des politiques ou normes publiques efficaces. On sent là de plus en plus une sorte de hantise, mieux, de volonté latente, non méthodique, dans le chef des acteurs politico-administratifs de la République Démocratique, des politiques publiques finalisées<sup>48</sup>, plurielles et incitatives, où d'inclure dans les normes publiques des programmes finalisés, selon la terminologie reprise par Morand, qui, du reste, impose notamment la pratique de l'évaluation législative.

Il ne faut pas oublier qu'une autre nécessité résulte du fait que tous les pays ayant inspiré la législation de la République Démocratique du Congo, en l'occurrence la Belgique et la France, ont aussi, après les pays pionniers comme ceux de la Scandinavie, le Royaume-Uni et l'Allemagne et la Suisse, adopté cette démarche dans le but de simplifier et de rationaliser leur législation en vue de la mettre en contexte ou en action<sup>49</sup>. Quoi de plus raisonnable et pratique pour la République Démocratique du Congo de se lancer dans la danse ou de mettre à niveau sa législation, car l'évaluation confère à celle-ci sa rationalisation, mieux sa clarification, sa simplification et sa concrétisation.

Que faire pour que l'instance évaluation législative devienne une réalité en République Démocratique du Congo ?

Fort de tout ce qui précède et conscient qu'aujourd'hui, où les politiques publiques voire les actions législatives reposent sur un management basé plutôt sur la planification rationnelle, la gestion axée sur les résultats, la GAR en sigle, et sur les évaluations des indica-

---

d'organisations de la société civile œuvrant ensemble pour améliorer la transparence et la gestion responsable des revenus issus des ressources naturelles.

<sup>48</sup> La loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en est une illustration quand vous lisez son exposé des motifs.

<sup>49</sup> Rapport intermédiaire du projet de recherche AM/10/016 financé par le SSTC, Décembre 2002. Institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques de la Belgique : expériences étrangères et scénarios pour la Belgique.

teurs objectivement observables ou des objectifs, il est plus qu'un défi pour la République Démocratique du Congo de migrer de l'État-providence à l'État gestionnaire ou propulsif.

Nous estimons qu'il est plus que temps, pour l'État congolais, de faire en sorte que la pratique de l'évaluation législative, au lieu de demeurer une démarche inconsciente, spontanée, inhabituelle, voire exotique, devienne une activité quasiment routinière, pour emprunter la formulation de Luzius MADER<sup>50</sup>. Autrement dit l'État congolais doit opter pour une politique courageuse de l'intensification et de démocratisation de la pratique de l'évaluation législative.

Notre souhait est que la République bénéficie d'une valeur ajoutée dans le domaine des politiques publiques. Cela est possible au cas où toutes les institutions, de l'échelon national en passant par le provincial, jusqu'à l'entité territoriale décentralisée, du pouvoir l'exécutif au pouvoir législatif, entameraient une vaste campagne de développement des capacités d'évaluation législative (capacity building)<sup>51</sup>. Cette campagne aura aussi pour corollaire une forte implication, autant des acteurs étatiques que des privés, en l'occurrence les universités et la société civile.

Cette campagne porterait sur :

- l'incitation à la culture et à la pratique de l'évaluation législative ;
- le renforcement des capacités en évaluation législative ;
- la systématisation des réflexions scientifiques et professionnelles portant sur la thématique de l'évaluation législative ;
- l'institutionnalisation de l'évaluation législative, soit au niveau constitutionnel, soit légal ou encore réglementaire.

Cette démarche ne doit pas se limiter aux seuls contrôles, inspections, rapports, statistiques, réflexions scientifiques, fora, et audits.

---

<sup>50</sup> MADER Luzius, L'évaluation législative en Suisse : « La longue marche » d'une idée à travers les institutions étatiques, 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, p 16

<sup>51</sup> MADER Luzius, L'évaluation législative en Suisse : « La longue marche » d'une idée à travers les institutions étatiques, 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, p 16

Mais elle doit surtout s'étendre sur la vérification des impacts et effets des politiques publiques ou des mesures publiques.

Nous plaignons à cet effet que l'évaluation législative devienne « plus qu'ailleurs, un bien public, *a common good*, une base commune d'appréciation offerte à la fois aux gouvernements, aux parlements et aux citoyens et citoyennes. Elle doit en premier lieu devenir une habitude, un réflexe, une discipline constante et adéquate des autorités politiques, 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*). »<sup>52</sup>

Cette démarche doit être réalisée, du point de vue du temps, soit de manière **prospective (évaluation *ex ante*)** : effets futurs, potentiels, soit **rétrospective (évaluation *ex post*)** : effets réels, empiriques.

**Selon le contenu**, on peut envisager :

- l'évaluation de l'**efficacité** (but et résultat) ;
- l'évaluation **de l'effectivité** (comportements de destinataires) ;
- l'évaluation de **l'efficience** ou l'évaluation des effets ou impacts (coût) ;

Une fois adoptée aux pays, démocratisée, développée et institutionnalisée, l'évaluation législative aura pour buts notamment de :

- analyser les changements (ou non-changements) de comportements ou de situations imputables à des décisions législatives et à leur mise en œuvre (rapports de causalité) ;
- déterminer les effets intentionnels, non intentionnels, prévus, imprévus, bénéfiques, pervers, directs, indirects, immédiats, différés, concrets ou symboliques.

Il y a lieu de relever à priori les avantages dont bénéficiera la République Démocratique du Congo en adoptant l'évaluation législative. Celle-ci aura, en dépit de ses limites, conséquemment et notamment les avantages suivants :

---

<sup>52</sup> 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 CAS-SANI et Alexandre FLÜCKIGER, Université de Genève Travaux de CETEL n° 57 Décembre 2009, p 10

- accroître les informations disponibles sur une action en vue de mieux décider ;
- en construire une représentation globale et aussi indépendante que possible ;
- renseigner sur les enjeux, les objectifs, les moyens disponibles et résultats ;
- rapprocher les points de vue dans le but de renforcer la communication et de forger une vision commune de l'action évaluée.

Ainsi proposée, l'évaluation législative «  *vise tout d'abord à rationaliser et à améliorer, sur base de méthodes scientifiques, l'action de l'État.*  »<sup>53</sup> «  *Elle a également pour objectifs d'accroître les connaissances sur le fonctionnement des institutions et de contribuer par ce biais à une meilleure transparence des activités étatiques, laquelle est indispensable à la confiance des citoyens dans l'État*  ». <sup>54</sup>

De manière concluante, l'évaluation législative, à l'instar de toute œuvre humaine, présente des limites. Cependant, cette démarche permet de corriger les incorrections matérielles et formelles décelées dans une législation tant du point de vue prospectif que rétrospectif. Elle offrirait les possibilités aux acteurs politiques ou aux législateurs de contribuer qualitativement dans le processus tant d'élaboration des nouvelles lois que de modification des anciennes : amélioration de la qualité des lois.

L'évaluation législative ira au delà des investigations classiques telles que l'audit, l'inspection et le contrôle. Elle sera, loin de n'avoir que pour acteur les seuls législateurs mais surtout d'être une démarche démocratique, appelant divers acteurs. Elle n'aura seulement pas pour finalité la vérifier la conformité aux actes législatifs, mais aussi pour but de vérifier les effets d'une législation ou des politiques publics.

Par ailleurs le travail de l'évaluation est plus scientifique que basé sur le seul raisonnement syllogistique dont est souvent sujet le juge

---

<sup>53</sup> SCHWAB Philip, *L'évaluation au service du Parlement ?* Consulté le 22 février 2015 sur le site [http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg\\_20051\\_Schwab.pdf](http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_Schwab.pdf) p 40

<sup>54</sup> SCHWAB Philip, *L'évaluation au service du Parlement ?* Consulté le 22 février 2015 sur le site [http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg\\_20051\\_Schwab.pdf](http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_Schwab.pdf) p 40. Ces objectifs s'inspirent de l'article 170 de la Constitution fédérale suisse instituant l'évaluation législative.

dans sa démarche interprétative<sup>55</sup>. L'évaluation législative, constituant un maillon important de la chaîne de la législation ou, mieux, de la jurisprudence, dépasserait les limites de jurisprudence du juge « Hercule » « *écrivain le roman du droit à la chaîne sans nécessairement veiller à l'adéquation sociale des interprétations et solutions qu'il adopte.* »<sup>56</sup>

Elle s'accommodera, par son caractère fédéraliste et démocratique, au gouvernement à multinationaux notamment le régionalisme constitutionnel, la décentralisation et la déconcentration. Elle est un instrument adéquat et privilégié pour les réformes de l'État. Elle répondrait aussi aux nouveaux modèles d'État et nouvelles normativités prônant notamment le partenariat public privé et la jonction des gouvernants et les acteurs sociaux, et la société civile.

L'évaluation législative amènera les gouvernements à s'adapter à toute forme d'intervention dans la mesure où « *aujourd'hui, l'État combine des techniques d'intervention qui relèvent du droit moderne, du droit de l'État providence, de l'État propulsif, de l'État réflexif et des techniques radicalement nouvelles.* »<sup>57</sup> Elle pousserait le législateur à sérieusement maîtriser le domaine d'intervention de la législation tout cela par rapport au fait de « la pluralisation des formes de vie, des morales et des éthiques de vie ainsi qu'à l'augmentation du savoir spécialisé<sup>58</sup> ou, mieux, au « *contexte actuel, dominé par l'incertitude et la conscience de la finitude des ressources* »<sup>59</sup>. Les résultats de l'évaluation fourniraient des renseignements utiles et fouillés.

---

<sup>55</sup> FLÜCKIGER Alexandre, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], 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.195FLUKIGER p...

<sup>56</sup> ORTIZ Laure, *Nouvelles normativités et politiques publiques*, cours inédit dans le cadre du master IEP Toulouse, consulté sur internet site .....le 22 juin 2014p 9

<sup>57</sup> ORTIZ Laure, *Nouvelles normativités et politiques publiques*, cours inédit dans le cadre du Master IEP Toulouse consulté sur internet site .....le 22 juin 2014, Pg 4

<sup>58</sup> CATTACIN Sandro, *Dictionnaire suisse de politique sociale*, consulté le 21 mars 2015

<sup>59</sup> FLUKIGER Alexandre, « L'acteur et le droit : du comédien au stratège » p 51 pdf, *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XXXIX-121 | 2001, mis en ligne le 10 décembre 2009, consulté le 24 mars 2015. URL : <http://ress.revues.org/645> ; DOI : 10.4000/ress.645.

L'évaluation législative devra concourir non seulement à juguler la mentalité de la prédation et de la mégestion, dont est sujet un nombre considérable de gestionnaires de la chose publique, mais surtout à promouvoir la culture de la bonne gouvernance. Elle renforcerait la formation de la volonté politique. Elle contribuerait à éclairer la décision, stratégique ou opérationnelle. « *L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement.* »<sup>60</sup>

L'évaluation législative aiderait à ce que décideur politique, divers opérateur, bénéficiaire, chacun à sa place, puisse 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. Elle aiderait les citoyens à un vrai dialogue basé non seulement sur des questions purement politiciennes, sur lesquelles les sentiments et les émotions priment, mais plutôt sur débats de société exigeant à leur tour des connaissances rationnelles et adéquates dans le domaine concerné. Ruth DREIFUSS souligne que l'évaluation « *est un instrument essentiel de la décision politique, une étape d'un processus démocratique et pédagogique, contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible* »<sup>61</sup>,

Conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et notamment préambule de la Constitution de la France : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », l'évaluation législative amènerait les populations à quitter leur ignorance ainsi à comprendre la chaîne des causes, et savoir à quoi attribuer les résultats (imputabilité) de la législation et de l'action publique. L'évaluation législative pousserait

---

<sup>60</sup> Charte française sur l'évaluation de 2006

<sup>61</sup> DREIFUSS Ruth, *L'indispensable connaissance des effets de l'action publique*, consulté le 22 février 2015 [http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg\\_20051\\_](http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_) , p 27

au savoir d'un peuple, les contribuables particuliers ou entreprises non seulement à connaître les lois, mais aussi savoir quels sont leurs effets. En effet, en cette qualité, ils payent des impôts, notamment pour que le parlement votent les lois, contrôlent les actions des gouvernants et que ceux-ci et les fonctionnaires appliquent les lois et fassent appliquer la loi dans leur domaine de compétence. 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.<sup>62</sup>

*« Le développement de la demande d'évaluation s'inscrit dans une réorientation de la gestion des politiques publiques avec la nécessité d'en améliorer la performance et l'efficacité et de 'rendre des comptes', de donner des informations sur les résultats. Cette demande émane, certes des politiques, mais aussi de la société civile qui souhaite plus de transparence sur l'utilisation des fonds publics, notamment de l'aide au développement, et être tenu informée, de façon contradictoire, sur les résultats de ces politiques. »<sup>63</sup>*

Madame Ruth DREIFUSS souligne à cet effet que *« l'évaluation a un rôle d'anti-mythe, d'anti-idéologie... Y a-t-il d'ailleurs plus bel objectif politique que de rendre tous les partenaires (décideurs, fonctionnaires, collaborateurs d'institutions et finalement citoyens) mieux informés, plus intelligents et plus sensibles »*. Car, comme le disait Max Weber : *« Les faits rendent intelligents »*. Ou, pour citer le secrétaire d'État à l'éducation et à la science, Charles Kleiber : *« Les dysfonctionnements sont photodégradables : mettez-les en pleine lumière, ils disparaîtront »<sup>64</sup>*.

---

<sup>62</sup> Charte française sur l'évaluation de 2006

<sup>63</sup> « Thème 2 : L'évaluation au service des politiques », in *Journées francophones de l'évaluation*. Président de séance : Jean Louis Dethier (OICE). Rapporteur : Daniel KAMELGARN (Vice-président du CAD-OCDE)

<sup>64</sup> DREIFUSS, *L'indispensable connaissance des effets de l'action publique*, consulté le 22 février 2015 [http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg\\_20051\\_](http://www.seval.ch/documents/LEGES/leg_20051_) , p 27