

Mai-juin 2016

Etudes

Le nouveau contrôle des actes des collectivités territoriales au Maroc

Mohammed El Yaâgoubi

Evaluation des politiques publiques et nouvelle Constitution :
au-delà de la consécration, quelle effectivité ?

Zineb Sitri

Licenciement pour motif personnel : cause et procédure

Aziz En-Nefkhaoui

Les associations de l'économie sociale et solidaire : entre pratiques professionnelles
et bénévolat

Abdellatif Bouazza

Le foncier public à l'épreuve de la nouvelle politique du logement social

Tarik Harroud

Le foncier et la promotion de l'investissement : cadre juridique et enjeux
de mobilisation

Zineb Sitri

Remarques sur le droit d'accès à l'information

Rachid Bouanani

Grands projets urbains résidentiels et statut de la copropriété

Stéphane Gignoux

Le jugement de divorce sous contrôle judiciaire devant la Cour de cassation française

Si Mohamed Akhdi

La fluctuation du prix du pétrole et les politiques conjoncturelles en Arabie saoudite :
une étude sur les dépenses publiques et le taux de change

Abdulrazzaq Mohammed Abduh

Essai sur le devenir de la détention préventive

Boutaina Khamlichi

Note de jurisprudence

Pouvoir discrétionnaire et motivation des actes administratifs

Michel Roussel et Mohammed Amine Benabdallah

Jurisprudence du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle

Décision du CSCA n° 07-16 du 21 jourmada I 1437 (1^{er} mars 2016) relative à l'émission
« DINE WA DOUNYA » diffusée par la société « CHADA RADIO »

Jurisprudence administrative étrangère

Annulation de la décision du conseil municipal de Béziers de créer la « garde biterroise »

Etudes

EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET NOUVELLE CONSTITUTION : AU-DELÀ DE LA CONSÉCRATION, QUELLE EFFECTIVITÉ ? (1)

Zineb SITRI

*Professeur de droit public à l'Institut National d'Aménagement
et d'Urbanisme (INAU), Rabat*

Introduction

Issue de la sphère du management, l'évaluation défend une culture du résultat et promeut les principes de l'efficacité, de l'efficience, de la performance et de la redevabilité. Elle s'inscrit du reste dans le cadre des techniques managériales permettant de structurer le processus décisionnel et d'optimiser les actions qui en découlent.

Placée dans cette optique d'aide à la décision et d'incitation à la performance, l'évaluation devient un outil de gouvernance mobilisant un certain nombre de variables, indicateurs et méthodes.

Plus particulièrement et outre sa dimension managériale, l'évaluation des politiques publiques revêt une dimension politique importante compte tenu de sa visée démocratique à travers la recherche d'une meilleure qualité, lisibilité et légitimité de l'action publique à l'égard de ses propres concepteurs et ses bénéficiaires ultimes.

Ainsi définie, l'évaluation des politiques publiques sert d'une part à éclairer des décideurs incapables de prévoir avec certitude l'impact et les incidences de leurs choix puisque fondés sur des connaissances partielles et incertaines ou motivés par des considérations subjectives et d'autre part à impliquer le reste des acteurs en les informant des résultats et du processus même ayant conduit à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques qui leur ont été destinées.

(1) Contribution au colloque international sous le thème «La nouvelle Constitution 2011 à l'épreuve de l'effectivité des lois et de la performance des politiques publiques», organisé par le Groupement de recherche sur l'administration et les politiques publiques, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Université Cadi Ayyad..

Mais si l'on ne conteste pas la pertinence et l'utilité de l'évaluation et ses apports pédagogiques, managériaux et éthiques, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre ne relève pas encore de l'évidence. Des contraintes d'ordre juridique, organisationnel, institutionnel et culturel s'opposent, en effet, à la construction du processus évaluatif et à la diffusion de sa culture.

En outre, et même si « l'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance est un processus récent au Maroc (2) », sa constitutionnalisation en 2011 augure d'un avenir prometteur à cette pratique et laisse, en tout cas, penser que les pouvoirs publics répondront au besoin de mise en place des dispositifs nécessaires à son opérationnalisation.

En l'état, l'évaluation des politiques publiques est encore balbutiante et ne permet malheureusement pas d'effectuer un retour sur expérience, il reste néanmoins intéressant d'étudier cette question pour apporter un éclairage sur sa notion et ses enjeux.

Nous examinons à cet effet la notion de l'évaluation et ses différentes caractéristiques pour en cerner la portée (I) avant d'analyser les contraintes qui ne lui permettent pas de s'imposer ainsi que les perspectives de son développement dans le contexte marocain en tant qu'outil de réforme de l'Etat et de mise en cohérence de l'action publique (II).

I. La notion de l'évaluation des politiques publiques

Une notion imprécise

L'évaluation des politiques publiques semble issue de la sphère du management et son développement a été favorisé par le nouveau contexte politico administratif visant la réforme de l'action publique. Elle est souvent présentée en tant qu'instrument de modernisation de cette action publique et qu'outil de bonne gouvernance mais sans que ses utilisateurs en maîtrisent les ressorts.

Cette situation se manifeste à travers des connaissances lacunaires et floues source de confusions avec des notions voisines et elle est souvent due à l'imprécision des définitions qui en sont données et le caractère peu développé de ses pratiques. Pour cause, l'évaluation recouvre une variété de procédés et ne se réduit pas à une seule finalité.

En réalité, elle désigne un processus d'appréciation « objective » s'appuyant sur un faisceau de méthodes (quantitatives et qualitatives) et permettant d'analyser une action afin de la rendre la plus efficace possible.

(2) R. Benmokhtar Benabdellah, « L'expérience marocaine de l'évaluation des politiques publiques », in *L'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb à la lumière du Printemps arabe*, s/d Mohamed Harakat, *Revue marocaine d'audit et de développement*, n°33, 2012, p. 159-160, p. 159.

Pour d'autres, l'évaluation consiste à «explorer et à utiliser les méthodes rationnelles de recherches systémiques pour constater et apprécier les effets directs et indirects d'un programme, d'une politique ou d'une action publique sur la population, par rapport aux objectifs fixés ou implicites et aux moyens mis en œuvre(3)».

Bien plus qu'une appréciation critique des organisations publiques, «il s'agit de regarder dans quelle mesure ces organisations modifient et préservent leur environnement, modifient ou préservent la *société comme on l'attend d'elles* ? (4)».

Au sens large, l'évaluation des politiques publiques serait «une approche d'aide au pilotage et à la prise de décision stratégique fondée sur la connaissance et le savoir (5)».

Les définitions officielles, elles, ont le mérite d'être plus simple en privilégiant le caractère étymologique ou matériel. Patrick Vivret souligne dans son rapport soumis au Premier ministre Michel Rocard qu'«*évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur* (6)».

Le Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, prévoit dans son article premier que «L'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés (7)».

Les définitions se recoupant, évaluer une politique publique consisterait ainsi à en apprécier la portée et les effets à travers l'examen de la correspondance ou de l'écart existant entre d'une part ses résultats et d'autre part les objectifs prévus initialement et les moyens mis en œuvre et ce, en mobilisant un ensemble d'informations aussi fiables que possible et un ensemble de critères permettant de mesurer l'impact réel de ces politiques publiques.

A ce niveau, la définition de critères généraux de l'évaluation permet de préciser sur quel plan l'action à évaluer sera appréciée :

(3) J.-P. Nioche et R. Poinsard, *l'Évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984, cité par M. Harakat, «Malaises dans l'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb : Quelles leçons peut-on tirer du Printemps arabe?» in *l'Évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb à la lumière du Printemps arabe*, s/d Mohamed Harakat, *Revue marocaine d'audit et de développement*, n° 33, 2012, p. 11-40, p. 16.

(4) J.-P. Nioche, «De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques», *RFSP*, v. 32, n° 1, février 1982, cité par M. Harakat, *op. cit.*, p. 16.

(5) M. Harakat, *op. cit.*, p. 17.

(6) P. Vivret, *l'Évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française (Collection Rapports officiels), 1989, 193 p. cité par A. Boutaud, «Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement?», thèse de doctorat en science et génie de l'environnement, présentée le 14 février 2005 devant l'Ecole nationale supérieure des mines de St-Etienne et Université Jean Monnet, p. 166.

(7) Cité par A. Boutaud, *op. cit.*, p. 172.

- la pertinence (adéquation en termes d'intelligence et de compatibilité entre les objectifs d'une action et les conditions de leur atteinte),
- l'efficience (rapports coûts et réalisations, résultats et moyens),
- l'efficacité (rapport objectifs prévus initialement et réalisations effectives),
- la cohérence (caractère adapté de la stratégie et des méthodes au contexte),
- l'impact (appréciation des effets des résultats obtenus) et
- la viabilité (appréciation des effets à long terme ou de la durabilité/reproductibilité des résultats).

Une notion éminemment politique

Placée dans le contexte plus large des politiques publiques et de la construction de l'action publique, *«l'évaluation n'est pas seulement un acte méthodologique ; c'est une posture à la fois technique, politique et culturelle. Car elle renvoie aux valeurs culturelles et partagées par nos sociétés (8)»*.

Les politiques publiques étant entendues au sens d'«un ensemble complexe de programmes, de procédures et de régulations concourant à un même objectif général (9)».

L'évaluation viserait donc d'identifier les motivations et les objectifs de ce système complexe, en analyser le contenu, en déterminer le sens, les acteurs y prenant part, comme identifier leurs moyens, les stratégies et les interactions qui structurent l'action publique.

Toutefois, l'évaluation des politiques publiques n'aurait de sens que si elle mobilise les différentes grilles d'analyse scientifiques aidant à comprendre les modes de gestion publique et les acteurs en action.

Il s'agit de s'interroger sur les indicateurs de suivi susceptibles d'apprécier la politique publique tout au long de son cycle, les bilans d'étapes et finaux, de suivre l'emploi des ressources ou encore de s'assurer de la satisfaction des acteurs repris directement ou indirectement dans le processus de mise en œuvre de la politique publique.

L'évaluation permet d'appréhender l'action publique non pas en tant que cycle linéaire mais comme un processus dynamique faisant constamment l'objet d'ajustements et d'adaptations afin de concourir à son optimisation durant toutes ses phases.

Les attributs politiques de l'évaluation l'inscrivent au cœur du processus de démocratisation de la société, de crédibilisation des institutions et de réformes de l'action publique en général.

L'évaluation étant «au cœur de la nouvelle citoyenneté et des besoins du dialogue politique. A cet effet, les politiques publiques ne devraient pas tomber «d'en haut» sur

(8) A. Fouquet, L. Méasson, *Policy and program evaluation in Europe : cultures and prospects*, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 16 cité par M. Harakat, *op. cit.*, p. 13.

(9) Définition donnée par le Conseil scientifique d'évaluation en France, 1996, p. 13, cité par A. Boutaud, *op. cit.*, p. 170.

des bénéficiaires « consommateurs usagers simples ou passifs (10) », ce qui remet à l'ordre du jour les vertus de l'évaluation en tant qu'« instrument de consensus social propre à favoriser le développement participatif et la résolution des conflits (11) ».

En effet, dans le contexte sociopolitique et économique actuel marqué par les effets pervers de la mondialisation et l'accroissement des besoins sociaux, l'évaluation des politiques publiques trouve toute sa place pour répondre aux revendications des différents acteurs en favorisant notamment une visibilité accrue des politiques publiques.

Vue sous cet angle, l'évaluation des politiques publiques permet aux décideurs de légitimer leurs actions mais elle implique également un certain recul et une certaine perte de pouvoir de ces acteurs. En adoptant les recommandations de l'évaluation (elles-mêmes faisant suite à une pression citoyenne) lors de leurs futures actions, ces derniers rompraient avec leur « souveraineté traditionnelle » en matière de prise des décisions notamment au regard de l'identification des options possibles et du choix des mesures à adopter.

On serait tenté de croire qu'il s'agirait là d'un véritable lieu de rencontre citoyenneté-expertise-politique, et auquel cas l'évaluation ne se résumerait plus en un outil de connaissances, elle deviendrait un mécanisme de renégociation des rapports de l'Etat avec l'opinion publique voire un levier de restructuration du lien social et de consécration des valeurs de l'intérêt général.

C'est d'autant plus vrai que l'évaluation des politiques publiques répond mieux que de simples impératifs de résilience budgétaire à la nécessité de faire évoluer la société en éclairant le débat démocratique.

Une notion complexe

Une complexité tenant au risque de confusion avec des notions voisines

Au-delà de la simplicité apparente de la notion de l'évaluation, il convient de souligner le rapprochement délicat entre l'évaluation et les autres outils de pilotage et de gestion des organisations publiques tels que le contrôle, l'audit ou la démarche qualité et dont les buts ne sont pas forcément les mêmes.

L'audit a une dimension procédurale (utilisation et respect des procédures), le contrôle (de légalité et d'opportunité) a un effet dissuasif et régulateur (mesures pénalisantes en cas d'irrégularités) tandis que l'évaluation (contenu, résultat, qualité des actions et leurs effets), elle, a une finalité analytique (facteurs explicatifs) et une logique amélioratrice (réorienter la même action, adopter de nouvelles décisions).

Le suivi (de gestion) s'inscrit plutôt dans une logique d'accompagnement mais sans permettre le recul d'appréciation nécessaire que l'évaluation procure.

(10) M. Harakat, *op. cit.*, p. 17.

(11) *Ibid.*, p. 16.

Mais ces éléments distinctifs ne doivent pas occulter la complémentarité qui fédère ces outils de gestion et qui peuvent constituer des ressources de fiabilité pour la démarche évaluative. En effet, dès lors que des mécanismes de contrôle et de suivi sont activés par les acteurs, la démarche évaluative s'en trouve renforcée et facilitée à la faveur d'une amélioration effective de la performance des actions évaluées.

Une complexité tenant aux traits du processus évaluatif

La complexité de l'évaluation tient également à la diversité de ses fonctions, de ses formes, de ses méthodes et des acteurs qu'elle mobilise.

Au niveau des fonctions, ces dernières changent selon les motivations ayant présidé au recours à l'évaluation et selon le contexte dans lequel la décision d'évaluer est prise (irrégularités et défaillances entâchant une action, achèvement d'un programme, exigences de transparence vis-à-vis des bailleurs de fonds et d'implication du public...).

Ainsi, l'évaluation peut remplir :

- une fonction d'orientation de l'action et d'appréciation de sa valeur (l'action est analysée en profondeur pour en dresser un bilan critique),
- une fonction de mise en transparence et de reddition des comptes notamment à l'égard des financeurs et de l'opinion publique (usage fait des ressources),
- une fonction d'aide à la prise de décision (pistes à creuser, scénarii et options à examiner),
- une fonction d'apprentissage (enseignements tirés des acquis et des échecs) et
- une fonction de démocratisation de l'information (informations à la portée de tous les acteurs et levier de leur mobilisation collective).

L'évaluation peut en outre prendre plusieurs formes. D'une part, l'évaluation externe, c'est-à-dire le processus construit, limité dans le temps, qui mène à un rapport d'évaluation. D'autre part, l'évaluation interne, c'est-à-dire de la construction d'un processus évaluatif à l'intérieur d'un organisme.

D'autres formes de l'évaluation tiennent au moment d'intervention de l'évaluation ; il peut s'agir d'une évaluation *ex ante*, à mi-parcours ou *ex post*.

La première forme intervient en amont et vise l'anticipation des risques d'erreurs en dotant l'action non encore matérialisée de plus de chances de réussite (intégration des conclusions de l'évaluation dans le processus décisionnel lui-même).

La seconde forme intervient pendant le processus d'opérationnalisation de l'action, cible les premières réalisations et contribue à y apporter les ajustements nécessaires en temps opportun et en cela elle joue un rôle d'accompagnement et d'adaptation en fonction de l'évolution des conditions initiales.

La troisième forme s'opère en aval (généralement 2 ou 3 ans après l'achèvement de l'action), dresse un bilan critique à l'action entreprise (forces et faiblesses, facteurs de réussite et d'échec, pertinence de la stratégie, caractère pragmatique et empirique de la

démarche, cohérence avec d'autres programmes ou politiques sectorielles, caractère satisfaisant de l'utilisation et de l'affectation des ressources, efficacité et efficience des opérations, réalisme et durabilité des impacts attendus) et permet de tirer les enseignements en favorisant la transposition éventuelle de modèles réussis.

Quant à l'aspect technique de l'évaluation, il concerne les méthodes, les grilles d'analyse et autres indicateurs retenus pour mettre en œuvre le processus évaluatif. Les méthodes quantitatives de l'évaluation s'appuient sur une série d'indicateurs et de variables permettant de mesurer la pertinence des politiques publiques d'un point de vue quantitatif.

Concrètement, il s'agit de techniques de récolte et de traitement de données quantitatives à l'image des éléments de statistique descriptive (bases de données officielles, visualisation graphique...), de la récolte des données par enquêtes (échantillonnage, questionnaire...), de l'interprétation des données d'enquêtes et de l'examen de données comptables et financières.

Les méthodes qualitatives, elles, font appel à d'autres grilles d'analyse comme la récolte des données qualitatives (choix des sujets, guide d'entretien...), les modes et méthodes de récolte (auditions, entretiens semi-directifs, non directifs, individuels, focus groups, panels...).

Concernant les acteurs de l'évaluation, on peut distinguer le commanditaire ou le mandataire, l'évaluateur, l'évalué et le bénéficiaire de l'évaluation. Suivant le rôle de ces acteurs, on peut mettre en œuvre une évaluation externe (menée par un évaluateur indépendant par rapport au commanditaire et par rapport l'objet à évaluer) ou une évaluation interne (confiée à un évaluateur faisant partie de l'instance commanditaire).

On peut également recourir à une auto-évaluation (réalisée par l'acteur lui-même à la fois commanditaire, évaluateur et évalué sur sa propre action).

De même, il peut s'agir d'évaluation conjointe (menée par une équipe interne et externe à l'action à évaluer) ou participative (met en présence différents acteurs concernés par l'objet à évaluer dans une logique de collaboration et de dialogue). A ce niveau, même les bénéficiaires ultimes des actions à évaluer peuvent participer, à un moment particulier, à l'évaluation.

II. Les enjeux de la constitutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc

Les premières expérimentations

La pratique de l'évaluation des politiques publiques n'est pas ancienne même dans certains pays développés comme la France où «l'attention portée à cette question est très récente et participe souvent d'une volonté de modernisation de l'administration publique fortement influencée par le modèle anglo-saxon, et particulièrement par le modèle étasunien (12)».

(12) A. Boutaud, *op. cit.*, p. 164.

En effet, c'est seulement à partir de la fin des années 1970 que la France s'est lancée dans l'aventure de l'évaluation de ses politiques publiques d'abord à travers l'outil de la Rationalité des Choix Budgétaires (RCB) et ensuite dans le cadre d'entités créées à cette fin(13).

Au niveau parlementaire, on a assisté à la création de deux offices d'évaluation, mis à disposition du Sénat et de l'Assemblée, l'un consacré à l'évaluation de la législation (Loi n. 96-516 du 14 juin 1996 *tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation*) et l'autre à l'évaluation des politiques publiques (Loi n. 96-517 du 14 juin 1996 *tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*)(14).

Au Maroc, l'évaluation n'a été introduite qu'à partir des années 1980. Elle avait constitué un axe principal d'une formation dédiée à l'époque aux cadres des administrations publiques inscrite dans un programme national de formation en analyse et gestion de projets (PNAP).

C'est ainsi que de 1984 à 1996, plus de 750 cadres opérant au niveau national et régional ont été formés en management de projet et une série de guides et manuels sur les aspects technique, marketing, institutionnel, financier, économique, suivi et évaluation ont été élaborés et diffusés à l'ensemble de l'administration(15).

D'autres initiatives ont été prises avec l'appui de bailleurs de fonds internationaux pour sensibiliser les acteurs publics à l'importance de l'évaluation. Une monographie sur l'évaluation au Maroc a été élaborée en 1992 par le Haut Commissariat au Plan en collaboration avec le PNUD suivie d'un séminaire national en collaboration avec la Banque Mondiale et le PNUD.

Les effets des actions entreprises par le PNAP, et plus tard par le Centre National d'Evaluation des Programmes (CNEP) relevant du Haut Commissariat au Plan, se sont traduits par la création de structures dédiées à cette fonction et l'émergence de capacités nationales en matière d'évaluation rétrospective(16).

Toutefois, cette première expérience a été circonscrite dans son initiative, son objet et ses finalités puisque l'évaluation a souvent été initiée à la demande et avec l'appui d'organismes internationaux concernant des projets de développement avec comme motivation principale

(13) Un Comité interministériel de l'évaluation (CIME, chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques), un Fond national de développement de l'évaluation (FNDE, dont l'affectation des crédits est décidée par le CIME après avis du Conseil Scientifique d'Evaluation), et un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE, « chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière ». Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, Article 8.

(14) A. Boutaud, *op. cit.*, p. 165.

(15) A. Haouach, « Evaluation rétrospective au Maroc : état des lieux et perspectives » in *les Cahiers du plan*, mai 2005, p. 5.

(16) *Ibid.*, p. 5.

la crédibilisation des actions projetées auprès des financeurs et «l'approche généralement utilisée a été le suivi des projets et des programmes gouvernementaux (17)».

Il a fallu plus de deux décennies pour que l'évaluation soit remise à l'honneur dans le cadre d'une initiative royale. En effet, «l'évaluation multidimensionnelle et large aussi bien des processus mis en œuvre que des coûts/bénéfices ou encore l'impact des politiques a été introduite à l'occasion, du lancement de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) (18)».

La création en juillet 2006 d'un Observatoire National du Développement Humain (ONDH) en tant qu'institution indépendante auprès du Chef de Gouvernement, en constitue un fondement institutionnel. Cette institution publique «se trouve par son texte en position non seulement d'évaluer les politiques sectorielles du gouvernement mais également d'analyser et d'évaluer leur cohérence et leur capacité à élever le développement du pays (19)».

Le sacre constitutionnel

Replacée dans le domaine des politiques publiques, l'évaluation bénéficie *désormais d'une consécration constitutionnelle*. La nouvelle loi fondamentale la cite expressément dans plusieurs articles (20) ce qui témoigne de l'intérêt solennel accordé à ce nouveau mécanisme d'aide à la décision et d'amélioration de l'efficacité de l'action publique.

A titre d'exemple, la Constitution prévoit dans son article 13 que «Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques». Son article 101 prévoit qu'«Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques».

Aussi, selon l'article 156 «Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard aux obligations de contrôle et d'évaluation».

A la lecture des dispositions qui lui ont été réservées, on remarque que l'évaluation est présentée à la fois en tant que technique d'appréciation de la conduite des politiques publiques et de mesure de leur performance et comme un outil de légitimation de la réforme de l'Etat et de promotion des valeurs de transparence, d'éthique et de reddition des comptes.

(17) R. Benmokhtar Benabdellah, *op. cit.*, p. 159.

(18) *Ibid.*

(19) *Ibid.* L'ONDH est chargé d'analyser et d'évaluer l'impact des programmes de développement humain mis en œuvre et de proposer des mesures et des actions qui contribuent à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement humain, notamment, dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.

(20) Il s'agit des articles 12, 13, 101, 116, 146, 148, 156, 168.

Dans cette perspective, l'évaluation prend toute sa place dans un contexte marqué par l'émergence de nouvelles stratégies d'action publique imposant une gestion axée sur les résultats et par le développement de nouvelles approches d'articulation des relations entre les différents pouvoirs. Pour preuve, au niveau du texte constitutionnel lui-même où l'évaluation est mise à l'honneur, tous les acteurs sont concernés par cette question.

En tête de ces acteurs, l'institution parlementaire est la plus interpellée par ce processus évaluatif. Outre sa mission intrinsèque d'exercer le pouvoir législatif, une mission de contrôle et d'évaluation est explicitement et solennellement dévolue par la nouvelle Constitution au Parlement (articles 70 et 101): «Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.» Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques. De plus, la loi fondamentale a prévu que «Le Chef de gouvernement présente devant le Parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale».

En outre, le Conseil économique, social et environnemental et la Cour des Comptes constituent des instances constitutionnelles «auxiliaires» de l'institution parlementaire en matière d'évaluation des politiques publiques. Ces instances sont en effet dotées d'expertise concourant au processus évaluatif, l'une en tant que force de proposition à travers sa mission de veille, d'étude et d'accompagnement des politiques publiques, l'autre en tant qu'outil de contrôle juridictionnel veillant sur la régularité des finances publiques.

La nouvelle Constitution a renforcé, en effet, la mission d'assistance conférée à la Cour des Comptes. Cette dernière apporte son soutien au Parlement, aux instances judiciaires et au gouvernement dans le domaine du contrôle des finances publiques. Elle est ainsi appelée à répondre aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation exercés par le Parlement.

En outre, à l'occasion de l'examen du rapport sur l'exécution de la loi des finances et de la déclaration de conformité que la cour établit, celle-ci répond aux demandes de précision que lui soumet le président de la chambre des représentations ou le président de la chambre des conseillers.

Aussi, un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités est transmis au Chef du gouvernement et aux présidents des deux chambres du Parlement et publié au bulletin officiel du Royaume. Mieux encore, un exposé des activités de la cour est présenté par son Premier président devant le Parlement et il est suivi d'un débat.

Par ailleurs, la nouvelle Constitution reconnaît à la société civile un rôle important en matière d'évaluation des politiques publiques. Les acteurs associatifs peuvent contribuer à l'amélioration de l'action publique et à animer le débat sur l'action publique à travers la promotion de la culture de l'évaluation et son institutionnalisation au Maroc.

Les associations œuvrant dans ce domaine ne sont pas nombreuses mais leur rôle est important en matière de sensibilisation à l'impératif de l'évaluation. En témoigne, les initiatives prises par des associations spécialisées ayant contribué à la constitutionnalisation du principe d'évaluation et qui contribuent encore à la diffusion de la culture de l'évaluation

à travers des rapports et des études sur la conduite des politiques publiques et sur la satisfaction ou non de l'objectif de transparence que ces politiques sont censées atteindre.

La consécration constitutionnelle est certes un acquis mais elle ne constitue pas une fin en soi, d'où la nécessité d'un encadrement juridique et d'une institutionnalisation de la fonction évaluative sur la base d'approches et de méthodes à même de renforcer les capacités dans ce domaine.

Le poids des contraintes et défis d'opérationnalisation

Un faible ancrage normatif et culturel de l'évaluation des politiques publiques

L'expérience française nous enseigne sur la persistance d'écueils s'opposant encore au développement de l'évaluation et ce, malgré la mise en place de dispositifs dédiés au renforcement de cette culture.

A cet égard, si d'aucuns estiment que ces dispositifs n'ont pas encore favorisé une démarche cohérente d'évaluation, on notera toutefois que le Rapport Vivret a été précurseur et les recommandations relatives à la mise en œuvre d'une politique ambitieuse d'évaluation ont été progressivement matérialisées au fil des années sur plan de la consécration constitutionnelle et de l'institutionnalisation notamment avec la récente mission confiée au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (21).

A l'instar d'autres pays arabes, l'évaluation des politiques publiques au Maroc n'est pas encore une tradition bien établie dans la mesure où on observe un faible ancrage de la fonction évaluative dans son contexte politico-administratif et institutionnel.

L'un des facteurs qui entravent l'évaluation, l'absence d'une législation et d'une réglementation spécifique régissant la pratique de l'évaluation. Ce vide juridique explique la faiblesse des initiatives et la réticence des administrations à recourir à l'évaluation ou à s'y soumettre et ce, dans un contexte marqué par un déficit de compétences spécialisées et l'absence d'un référentiel méthodologique de la démarche évaluative rendant ainsi difficile la mesure des résultats.

A cela s'ajoute la faiblesse de la gouvernance parlementaire. En effet, « la crise de la légitimité de l'institution parlementaire se manifeste par la prédominance de l'exécutif sur l'agenda parlementaire et par l'inertie, le déficit d'image, le manque d'innovation et de transparence dans le travail parlementaire (22) ».

(21) L'article 2 alinéa I du décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (JORF n°0254 du 31 octobre 2012) prévoit que le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations **en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique**, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics.

(22) « Gouvernance parlementaire au Maroc », s/d de Mohamed Harakat, in *REMA* n° 23/24, 2007, p. 7 et suiv. cité par M. Harakat, *op. cit.*, p. 36.

Aussi, sur le plan de la perception même de l'évaluation des politiques publiques, cette dernière susciterait une méfiance voire une crainte auprès des acteurs politiques qui craindraient que cet outil de dévoilement entame leur légitimité et remette en cause leurs priorités, et des fonctionnaires qui y voient un risque d'incrimination et de sanction en cas d'écarts entre objectifs et résultats et auraient tendance à craindre la stigmatisation de image.

Les dispositions de la nouvelle Constitution et notamment l'article 70 précité ne peuvent trouver écho qu'à travers un encadrement législatif et réglementaire qui définit les conditions d'exercice des missions dévolues aux instances concernées et un dispositif méthodologique qui offre les instruments techniques d'opérationnalisation de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit également de mettre en place un cadre institutionnel adéquat pour professionnaliser la pratique de l'évaluation et favoriser le développement de sa culture.

Un encadrement juridique et institutionnel nécessaire

S'il est vrai que l'évaluation est encore loin d'être une tradition bien ancrée dans les pratiques administratives et que l'inculcation de ses valeurs demeure un projet de longue haleine, il d'autant plus nécessaire de la transformer en une nouvelle obligation légale et de l'organiser en tant qu'activité régulière, systématique conduite par un dispositif institutionnel dédié.

Au niveau national, il s'agit de créer une instance chargée de prendre toutes les mesures nécessaires pour systématiser et encadrer les activités d'évaluation des politiques publiques : manuels de procédures, tableaux de bord, planification stratégique. Elle aura également pour mission de vulgariser la pratique de l'évaluation en faisant bénéficier les acteurs concernés de formations spécifiques pour renforcer leurs capacités, améliorer leurs connaissances et leurs aptitudes en matière de conduite des processus évaluatifs (choix de l'approche, méthodes retenues, formalisation) et améliorer la qualité des évaluations menées.

Outre cette instance nationale, d'aucuns plaident pour la mise en place d'autres entités spécialisées auprès d'institutions constitutionnelles et publiques et ce, à des échelles administratives et territoriales différentes. Il est ainsi préconisé d'instituer une entité d'évaluation rattachée au Parlement.

Au niveau du gouvernement, il convient de mettre en place une entité interministérielle chargée de la coordination des activités d'évaluation des politiques publiques.

Au niveau territorial, il s'agit de créer des dispositifs d'évaluation auprès des collectivités territoriales qui seront engagées dans les années à venir dans une relation contractuelle avec l'Etat. Cela permettra de territorialiser les enjeux de l'évaluation et de renforcer son ancrage auprès d'instances démocratiquement élues.

De même, et pour une meilleure coordination entre acteurs institutionnels et administrations, il est recommandé de développer des liens de collaboration permanente

entre ces instances. A ce titre, on n'exclurait pas la possibilité pour le Parlement de mettre à profit le potentiel d'expertise des structures spécialisées et de créer des canaux d'interaction avec le reste des acteurs (société civile notamment).

La mise en place d'un dispositif institutionnel spécifique et cohérent permettra donc de promouvoir la culture et le savoir-faire de l'évaluation en identifiant les politiques et les programmes à évaluer, les approches retenues, les réseaux d'acteurs impliqués, les rapports devant exister entre évaluateurs et évalués ainsi que les moyens et les modalités d'exercice de la pratique évaluative.

Sur le plan de la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques, il convient de mettre en place un dispositif d'opérationnalisation en s'inspirant des expériences étrangères réussies dans ce domaine.

On pourra prendre l'exemple du système adopté par une institution nationale dédiée à l'évaluation des politiques publiques transversales de développement humain à savoir l'observatoire national du développement humain. Pour la réalisation de ses missions, ce dernier a privilégié un dispositif composé « d'outils méthodiques et opérationnels d'investigation, de collecte et de stockage de données et d'instruments d'analyse et de mesure d'impact » qui peuvent être complétés par « des études et enquêtes thématiques ciblées (23) ».

Parmi ces outils, figure « le système d'information constitué de la banque de données « Albacharia », du centre de documentation virtuel et du portail de valorisation et de diffusion des indicateurs sur le développement humain (24) ». On citera également « le panel des ménages dédié au suivi d'une cohorte de ménages et à l'intérieur des individus constituant chaque ménage et ce pour suivre l'évolution d'un certain nombre de données les concernant et de mesurer l'impact des politiques publiques sur le moyen et long terme sur ces populations ménages et individus (25) ».

Enfin, l'ancrage de la culture de l'évaluation et son appropriation par les différents acteurs passe par l'adoption de Chartes d'évaluation qui en décrivent les principes et la philosophie et qui renvoient à ses valeurs et ses dimensions éthiques.

Conclusion

L'évaluation des politiques publiques est loin d'être un effet de mode, elle constitue l'une des pièces maîtresses du management public. S'agissant d'un processus complexe, l'évaluation ne se réduit pas aux méthodes d'observation, de mesure et d'appréciation d'impacts, elle a une vocation étiqve véhiculant des valeurs inhérentes à la bonne gouvernance et à la démocratie.

(23) R. Belmokhtar Benabdellah, *op. cit.*, p. 160.

(24) *Ibid.*, p. 159.

(25) *Ibid.*, p. 160.

Cette complexité se traduit davantage au niveau des rapports peu étanches avec les autres pratiques de retour d'information, de la diversité des finalités, des méthodes et des formes ainsi que de l'ampleur de l'action publique à évaluer.

Mais s'il ne faut pas perdre de vue cette complexité, il faut appréhender l'évaluation des politiques publiques en tant que réalité concrète et la doter de toutes les garanties juridiques, institutionnelles et opérationnelles nécessaires à sa mise en œuvre et au renforcement des capacités de ses acteurs.

Pour répondre aux défis qui imposent de nouvelles formes de légitimation des politiques publiques, l'évaluation doit être inscrite dans une perspective plus large d'amélioration de la qualité du fonctionnement démocratique.

Bibliographie

Ouvrages

- A. Fouquet, L. Méasson, *Policy and program evaluation in Europe : cultures and prospects*, l'Harmattan, Paris, 2009.
J.-P. Nioche et R. Poinsard, *l'Evaluation des politiques publiques*, Economica, 1984.

Articles

- A. Haouach, «Evaluation rétrospective au Maroc, état des lieux et perspectives», in *les Cahiers du plan*, mai 2005.
J.-P. Nioche, «De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques» in *RFSP*, v. 32, n° 1, février 1982.
M. Harakat, «Malaises dans l'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb: Quelles leçons peut-on tirer du Printemps arabe?» in *l'Evaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb à la lumière du Printemps arabe*, s/d Mohamed Harakat, *Revue marocaine d'audit et de développement*, n° 33, 2012, p. 11-40.
R. Benmokhtar Benabdellah, «L'expérience marocaine de l'évaluation des politiques publiques», in *l'Evaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb à la lumière du Printemps arabe*, s/d Mohamed Harakat, *Revue marocaine d'audit et de développement*, n° 33, 2012, p. 159-160.

Thèses et documentation officielle et juridique

- A. Boutaud, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?*, thèse de doctorat en science et génie de l'environnement, présentée le 14 février 2005 devant l'Ecole nationale supérieure des mines de St-Etienne et Université Jean Monnet, p. 166.

P. Vivret, *l'Evaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française (Collection Rapports officiels), 1989, 193 p.

Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 *relatif à l'évaluation des politiques publiques*.

Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (*JORF* n° 0254 du 31 octobre 2012).